

Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil

Jairo Nicolau

Um dos temas fundamentais da teoria democrática (Schumpeter, 1984; Dahl, 1989; Katz, 1997; Powell Jr., 2000; Kitschelt, 2000) é o processo pelo qual cidadãos controlam, por intermédio do voto, a atividade dos representantes. Na versão tradicional, chamada por Powell Jr. (2000) de *accountability model*, as eleições seriam um momento privilegiado para punir ou recompensar os responsáveis pelo governo: bons governantes seriam reconduzidos ao poder, enquanto os ineficientes seriam afastados. Nos últimos anos, alguns estudiosos têm se dedicado a analisar o impacto de diferentes arranjos institucionais sobre a capacidade de controle dos representados sobre os representantes (Powell Jr., 2000; Strom, 2000).

O propósito deste texto é explorar certos aspectos do controle eleitoral no Brasil. Mais especificamente, meu objetivo aqui é analisar os mecanismos que vêm sendo utilizados pelos eleitores para controlar a atividade parlamentar no Brasil. Para tanto, irei discutir os instrumentos que os eleitores empregam para punir ou recompensar seus representantes em um país que tem um sistema eleitoral com características muito particulares: lista aberta, possibilidade de o eleitor votar apenas na legenda, possibilidade de os partidos fazerem coligações, grande número de partidos e candidatos concorrendo.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 219 a 236.

Inicialmente, discuto alguns aspectos teóricos da questão do controle eleitoral nas democracias tradicionais. A seguir, analiso, especificamente, duas dimensões do sistema representativo brasileiro: a) se a responsabilização opera em bases partidárias ou personalizadas; b) o impacto do arranjo institucional sobre a capacidade de os eleitores punirem ou recompensarem os seus representantes (clareza de responsabilidade). Por fim, exploro alguns mecanismos específicos de controle utilizados pelos eleitores nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1998.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CONTROLE ELEITORAL

A produção acadêmica sobre os mecanismos de controle eleitoral das atividades dos políticos em postos eletivos concentra-se, basicamente, nas democracias parlamentaristas (Powell Jr., 2000; Strom, 2000a). Dois aspectos têm sido destacados: a clareza de responsabilidade e o grau de personalização do voto.

A clareza de responsabilidade diz respeito à possibilidade de os eleitores identificarem o partido responsável pelas políticas implementadas pelo governo. Segundo Powell Jr.:

“Nas democracias modernas, os recursos mais relevantes do processo decisório são o Legislativo nacional e a chefia do Executivo. O veículo mais importante para a identificabilidade dos cidadãos é o partido político [...]. A clareza de responsabilidade é maior quando um único partido, unificado, controla o Legislativo nacional e a chefia do Executivo. Se o controle destes pontos críticos de política decisória é disperso entre vários partidos ou entre indivíduos não conectados aos partidos, então é muito mais difícil para os cidadãos determinarem quem tem a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso de uma determinada política, e usarem seus recursos eleitorais efetivamente como mecanismo de punição ou recompensa” (2000:51-52).

Portanto, um elemento fundamental para definir a clareza de responsabilidade é o grau de apoio parlamentar do governo. Os governos unipartidários e majoritários, tal como os gabinetes formados no Reino Unido nas décadas de 80 e 90, por exemplo, possibilitariam um alto grau de clareza de responsabilidade por parte do eleitor. Por outro lado, nos governos de minoria unipartidária (dependentes de apoio de outros partidos) ou nos de coalizão, as políticas públicas são

compartilhadas, o que reduziria a capacidade de o eleitor atribuir a um único partido a responsabilidade pelas políticas implementadas (Powell Jr., 2000:50; Lijphart, 1999).

A segunda dimensão fundamental refere-se a uma maior ou menor personalização da escolha eleitoral. Em algumas democracias, o cidadão ao fazer sua escolha eleitoral enfatiza os atributos dos candidatos (voto personalizado), enquanto em outras salienta as características dos partidos (voto partidário) (Shugart, 2001; Thies, 2000). A escolha do eleitor é derivada, em larga medida, do sistema eleitoral utilizado. Para Shugart (2001:36), por exemplo, três aspectos da legislação eleitoral determinariam uma maior ou menor personalização do voto: o processo de seleção de candidatos pelos partidos, a possibilidade oferecida aos eleitores para votarem em candidatos e a magnitude do distrito eleitoral. Nos sistemas centrados nos partidos predominaria a avaliação da atividade parlamentar com base no desempenho da bancada, enquanto nos sistemas centrados nos candidatos prevaleceria a análise da atuação do parlamentar propriamente dito.

Powell Jr. (2000:57) reconhece que seu modelo tem limitações para avaliar a clareza de responsabilidade nas democracias presidencialistas. A razão é que, por definição, no presidencialismo o chefe de governo não só é escolhido por uma base eleitoral separada, como tem recursos políticos que não dependem do controle do Legislativo. Embora alguns autores tenham mostrado como governos de coalizão também são organizados no presidencialismo (obscurecendo, em termos partidários, a responsabilidade pelas políticas implementadas), os esforços para analisar a questão da responsabilidade política nesse sistema ainda são limitados. No presidencialismo, as especificidades da escolha do chefe do Executivo estimulam o descolamento da dimensão governativa (eleições para presidente) da dimensão representativa (eleições para o Legislativo) do controle eleitoral (Lessa, 1992; Carey e Shugart, 1995). Logo, a avaliação do desempenho do governo seria expressa no voto para o Executivo, enquanto o voto para o Legislativo exprimiria a dimensão representativa da escolha.

O Quadro 1 apresenta as duas dimensões fundamentais para a análise do controle eleitoral dos cidadãos, com ênfase no papel dos partidos. O eixo vertical, da dimensão governativa, mostra duas situações, uma em que a clareza de responsabilidade partidária seria facilitada (governos unipartidários) e outra em que seria obscurecida

(governos de coalizão). O eixo horizontal apresenta duas dimensões da escolha eleitoral nas eleições para o Legislativo: os sistemas que enfatizam o voto no partido e aqueles que ressaltam o voto no candidato.

Quadro 1
Duas Dimensões do Controle Eleitoral

		dimensão da representação		dimensão do governo
Responsabilização Alta	Governo unipartidário/ Voto partidário (1)	Governo unipartidário/ Voto no candidato (3)		
Responsabilização Baixa	Governo de coalizão/ Voto partidário (2)	Governo de coalizão / Voto no candidato (4)		
	centrada no partido	centrada no candidato		

A casa superior esquerda (1) combina governo controlado por um único partido (alta responsabilização partidária) e voto centralizado no partido na dimensão representativa. O sistema político do Reino Unido dos anos 80 e 90 é um exemplo disso: os eleitores têm o partido como principal motivação da escolha eleitoral, e o partido vitorioso nas urnas forma o governo sem necessidade de fazer coligações (Evans e Norris, 1999). A casa 2 (combinação de governo de coalizão com voto partidário) é predominante nos países europeus que utilizam a representação proporcional, tais como a Bélgica, a Holanda e a Finlândia. Nestes países, embora a principal motivação do voto seja partidária, os governos de coalizão acabam dificultando uma responsabilização em termos partidários. A combinação entre governo unipartidário e voto centrado no candidato (casa 3) é encontrada nos Estados Unidos (Watterberg, 1991). O partido vitorioso nas eleições presidenciais organiza ministérios unipartidários, daí os eleitores disporem de mecanismos que facilitam a responsabilização partidária nas eleições presidenciais. Embora a ocorrência de governos divididos (Fiorina, 1996) seja comum nos Estados Unidos, isto não tem afetado significativamente as ações do governo nem a responsabilização partidária. A casa 4 associa governos de coalizão — por isso, com baixa responsabilização — e sistemas centrados no candidato. O sistema político brasileiro pós-1985 seria um exemplo dessa combinação. De um lado, alta fragmentação partidária nas eleições para o Le-

gislativo (Nicolau, 1996) e estímulo a governos de coalizão (Abranches, 1988; Amorim Neto, 1998); de outro, um sistema eleitoral de lista aberta, que estimula o personalismo do candidato (Nicolau, 1996; Shugart, 2001).

O propósito deste artigo é analisar o funcionamento de mecanismos de controle eleitoral na dimensão representativa (eixo horizontal do Quadro 1) no Brasil. Para tanto, serão observados dois aspectos: 1) em que medida a escolha eleitoral opera em bases partidárias ou personalizadas; 2) o impacto do arranjo institucional sobre a capacidade dos eleitores para punir ou recompensar seus representantes (clareza de responsabilidade). Explorarei mais detidamente os resultados da eleição para a Câmara dos Deputados de 1998.

INCENTIVOS PARA O VOTO PERSONALIZADO OU PARTIDÁRIO?

Nos sistemas eleitorais majoritários que elegem um representante por distrito eleitoral ($M=1$), votar em um partido é necessariamente votar em um candidato. Nos sistemas de representação proporcional de lista existem diversas maneiras de definir quais os candidatos ocuparão as cadeiras obtidas por um partido. O Brasil utiliza a lista aberta: os partidos apresentam uma lista de candidatos sem definir a ordem de preferência; cada eleitor dá seu voto para um candidato ou partido; as cadeiras obtidas pelo partido são ocupadas pelos candidatos mais votados. O voto dado pelos eleitores ao partido (voto de legenda) tem apenas efeito para distribuição de cadeiras, mas não afeta a competição entre os candidatos; o voto de legenda tem sido utilizado com parcimônia pelos eleitores: 14% (1986), 18% (1990), 8% (1994) e 14% (1998)¹.

A literatura sobre os efeitos dos sistemas eleitorais chama a atenção para o fato de que a lista aberta estimula a predominância da reputação individual em detrimento da reputação partidária (Carey e Shugart, 1995). No Brasil, as evidências de personalização das campanhas são fortes. Cada candidato organiza sua campanha (participação em eventos, confecção de material, arrecadação de fundos e prestação de contas dos gastos) de maneira praticamente independente dos diretórios partidários. Como o desempenho do partido deriva em larga escala do sucesso dos candidatos em obter votos, quando da organização das listas de candidatos, os partidos têm forte interesse de incluir indivíduos populares em seus ramos de atividade, mas não

necessariamente com histórias de envolvimento em atividades partidárias (artistas, jogadores de futebol, radialistas, líderes religiosos etc.).

O processo de votação atualmente em vigor no Brasil acaba por reforçar para o cidadão a idéia de uma disputa personalizada. Atualmente, o eleitor deve digitar na urna eletrônica o número do candidato ou do partido escolhido, após o que a tela apresenta uma fotografia do candidato ou sigla do partido escolhido. Para auxiliar os eleitores, as paredes das seções eleitorais são cobertas por folhas que trazem listas com os nomes e os números de todos os candidatos que disputam a eleição. Mas o eleitor não recebe informações suficientes quer sobre as coligações feitas entre os partidos quer a respeito dos candidatos que compõem a lista para efeito da distribuição de cadeiras. Não existem pesquisas acerca do que os cidadãos sabem dos mecanismos de apuração de votos, mas intui-se que há uma percepção por parte dos eleitores de que são eleitos os candidatos que obtêm mais votos, à maneira de um sistema majoritário² que elege mais de um representante ($M > 1$). Poucos eleitores têm informação sobre quão complexo é o sistema de agregação de votos e distribuição de cadeiras entre os partidos concorrentes.

Pesquisa feita pelo IUPERJ com os eleitores da cidade do Rio de Janeiro durante a campanha eleitoral de 1994 apresentou dados que demonstram o peso da reputação individual nas eleições para o Legislativo. Perguntados sobre o procedimento para a escolha do candidato a deputado federal, 74% revelaram votar no candidato independentemente do partido; 14% disseram escolher primeiro o partido e depois um candidato deste; e apenas 7% revelaram votar somente na legenda (Nicolau, 1994). Opinião semelhante é apresentada pelos parlamentares. Pesquisa realizada junto aos deputados federais em 1999 revela que a maioria considera que o esforço pessoal é fundamental para o sucesso eleitoral. Foi pedido aos deputados que ponderassem percentualmente o peso do partido e dos seus esforços pessoais, como determinantes do êxito eleitoral. As freqüências sugerem a predominância da personalização do mandato: os deputados atribuíram um peso médio de 73% à atuação individual e 27% à legenda partidária. Mesmo os deputados do PT atribuíram, em média, 52% do seu sucesso ao esforço pessoal (Carvalho, 2000).

O fato de os deputados trocarem de legenda durante o mandato também dificulta uma responsabilização de tipo partidária. O fenômeno da migração partidária é quase inexplorado pela literatura pertinente sobre democracias tradicionais, o que talvez seja uma evidência de sua baixa incidência nesses países (Strom, 2000). No Brasil, a mudança de partido ocorre em larga escala desde a redemocratização do país em 1985 (Melo, 2000). O fenômeno atingiu todos os partidos (embora ocorra com muito maior intensidade entre os partidos de centro-direita do que entre os de esquerda) e afeta todos os níveis do sistema representativo (federal, estadual e municipal). Uma análise das mudanças ocorridas na Câmara dos Deputados revela a intensidade do fenômeno. O número de deputados que abandonaram o partido pelo qual foram eleitos nas quatro legislaturas do período democrático é impressionante: dos 2.016 representantes eleitos em 1986, 1990, 1994 e 1998, 621 (30,8%) trocaram de partido ao longo da legislatura, alguns deles mais de uma vez. Os dois maiores partidos brasileiros, o PMDB e o PFL, por exemplo, perderam, respectivamente, 33,3% e 28,8% dos deputados eleitos no período³.

PUNIR E RECOMPENSAR DEPUTADOS NO BRASIL

Como foi visto, os eleitores brasileiros desenvolveram mecanismos para escolha dos representantes à Câmara dos Deputados eminentemente personalizados e não partidários. Portanto, o acompanhamento da atividade de um parlamentar e a posterior decisão de reconduzi-lo ou não ao Legislativo também devem ser feitos de maneira personalizada. A avaliação do trabalho de um parlamentar em bases personalizadas pode ocorrer de duas maneiras: a primeira pressupõe que um eleitor monitore exclusivamente o desempenho daquele em quem votou; na segunda, o eleitor não acompanha necessariamente o parlamentar em quem votou, mas o que durante o mandato conseguiu de alguma maneira chamar a sua atenção (positiva ou negativamente).

Para que uma avaliação de primeiro tipo seja possível, duas condições são necessárias: que o candidato no qual o eleitor votou seja eleito e que o eleitor se lembre em quem ele votou na eleição anterior. A primeira delas pode ser melhor qualificada analisando-se os dados da Tabela 1, que apresenta os resultados das quatro eleições para a Câmara dos Deputados realizadas no período democrático.

Tabela 1
Eleições para a Câmara dos Deputados
Brasil, 1986-1998

Anos	% de Votos dos Candidatos Eleitos	% de Votos dos Candidatos Não-Eleitos	% de Votos de Legenda	% de Votos em Branco ou Nulos
1986	38,3	24,1	8,5	28,1
1990	27,6	18,4	10,3	43,7
1994	32,9	21,0	4,9	41,2
1998	43,2	25,4	11,3	20,0
Média	35,5	22,2	8,8	33,3

Fonte dos dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral — TSE.

Vale a pena destacar a enorme porção de eleitores que anularam e deixaram o voto em branco em 1990 (43,7%) e 1994 (41,2%), valores que superaram, nesses dois pleitos o contingente de eleitores bem-sucedidos em eleger seus candidatos. A média das quatro eleições revela que 35,5% dos eleitores votaram em candidatos eleitos, 22,2% em candidatos derrotados, 33,3% anularam o voto ou votaram em branco e 8,8% votaram na legenda. Portanto, a idéia de acompanhar o desempenho dos deputados eleitos só faria sentido para pouco mais de um terço dos eleitores.

A segunda condição — que os eleitores se lembrem em quem votaram — é mais difícil de ser avaliada, uma vez que inexitem pesquisas nacionais detalhadas sobre o tema. Não obstante, uma pesquisa feita pelo IUPERJ junto aos eleitores da cidade do Rio de Janeiro, por ocasião das eleições de 1994, revela que a memória do eleitor no que se refere ao voto dado no pleito anterior é reduzida. Perguntados sobre em quem votaram nas eleições anteriores (1990) para o cargo de deputado federal, os entrevistados deram as seguintes respostas: 55,0% disseram não se lembrar; 25% não votaram; 4% apresentaram nomes de candidatos que não concorreram; 3% anularam o voto ou não souberam responder; e apenas 12,5% conseguiram se lembrar. Os resultados não permitem estabelecer qual é o contingente de parlamentares citados na lista dos que se elegeram (Nicolau, 1994).

Como vimos na seção anterior, há um incentivo do sistema eleitoral no Brasil para que a avaliação dos representantes seja feita em base personalizada e não partidária. Mas as evidências apresentadas nesta seção revelam que uma avaliação personalizada encontra dificulda-

des de ser implementada por duas razões. A primeira é que o número de eleitores que conseguem eleger os deputados nos quais votaram não é tão significativo; a segunda é que é reduzido o número de eleitores que se lembram em quem eles votaram para a Câmara dos Deputados na eleição anterior.

A pergunta que se segue é óbvia: de que maneira os eleitores utilizam as eleições como forma de punir e recompensar os parlamentares no Brasil. Uma primeira hipótese é que o eleitor lança mão de avaliação retrospectiva, mas não de maneira a monitorar apenas o deputado no qual ele votou, punindo ou recompensando aqueles que se destacaram positiva ou negativamente durante a Legislatura anterior. Alguns autores que estudaram a reeleição para a Câmara dos Deputados partiram dessa premissa. Barry Ames (2000) sustenta que a capacidade de transferir recursos (mediante a aprovação de emendas orçamentárias) para localidades específicas traz grandes vantagens eleitorais para os candidatos. Carlos Pereira e Lucio Rennó (2001) vão mais longe ao analisarem a liberação de recursos orçamentários, sustentando que as chances de reeleição em 1998, para os deputados eleitos em 1994, estariam associadas à sua capacidade de liberar durante o mandato tais recursos para suas bases eleitorais.

Uma segunda hipótese incorporaria elementos prospectivos. Com a personalização das eleições brasileiras, o eleitor teria alta probabilidade de votar em lideranças populares sem mandatos. Neste caso se incluiriam políticos (ex-deputados federais, deputados estaduais, secretários de estado, prefeitos) e lideranças civis (sindicalistas, radialistas, líderes religiosos, artistas, esportistas). A entrada de novos parlamentares é facilitada pelo fato de um contingente significativo não se recandidatar. Dados dos três últimos pleitos para a Câmara dos Deputados (1990, 1994 e 1998) mostram que, em média, 30% dos parlamentares não se recandidataram. Uma parcela de novos nomes chega à Câmara derrotando os deputados — nos três últimos pleitos, 26% dos que tentaram a reeleição foram derrotados (Araújo, 2001). Portanto, durante os anos 90, em média, 56% dos deputados eleitos em uma eleição não o foram na seguinte.

A partir dos dados e argumentos apresentados, é possível classificar os eleitores brasileiros em quatro tipos, segundo o padrão de escolha feita nas eleições para a Câmara dos Deputados. O primeiro grupo é composto por um reduzido contingente de eleitores que, estimulados

pela reputação partidária (seja a de longo, seja a de curto prazo — incentivada pelos dirigentes partidários em uma eleição específica), votam na legenda. Um segundo conjunto, também reduzido, tem memória do seu voto e acompanha o desempenho do parlamentar que ajudou a eleger ao longo da Legislatura; este eleitor pode utilizar o voto no pleito seguinte para punir ou recompensar seu candidato. Um terceiro, ainda que não tenha memória do seu voto na eleição passada, avalia retrospectivamente alguns deputados que se destacaram por sua atividade. Um último grupo, menos afeito a uma avaliação específica da atividade parlamentar, escolhe um nome dentre aqueles apresentados durante a eleição. Neste último contingente, concentrar-se-iam os votos dados aos políticos que não são deputados federais e às lideranças civis que se candidatam pela primeira vez. Pesquisas futuras poderão avaliar a pertinência desta tipologia e dimensionar melhor os determinantes do voto para os cargos legislativos no Brasil.

MECANISMOS DE CONTROLE ELEITORAL NAS ELEIÇÕES DE 1998

No Brasil, o sucesso de um candidato às eleições para a Câmara dos Deputados depende, entre outros fatores, da atuação do seu partido (que necessita ultrapassar o quociente eleitoral), do desempenho de outros partidos (caso haja coligação) e do número de votos que ele recebeu. A combinação de lista aberta com a possibilidade de os partidos coligarem-se reduz a previsibilidade dos resultados eleitorais: partidos coligados podem eleger candidatos mesmo sem atingir o quociente eleitoral, candidatos podem aumentar sua votação e não se reeleger, enquanto outros podem obter um número de votos menor e mesmo assim garantir sua reeleição. Uma análise dos resultados das eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados revela alguns aspectos interessantes do sistema representativo brasileiro.

A Tabela 2 apresenta um quadro da situação, por estado, dos 384 deputados federais (75% do total) que se recandidataram em 1998. Os outros 25% se candidataram para outros postos ou não concorreram. Os dados foram distribuídos em três grupos: o de deputados reeleitos, o de deputados derrotados por falha do partido e o de derrotados por falha do candidato. Considerarei que um deputado não se reelegeu por falha do partido quando não havia nenhum nome novo (ou seja, só se elegeram os parlamentares da legislatura anterior) na lista final dos eleitos do partido, ou quando o partido pelo qual ele concorreu

Tabela 2
Deputados Federais que Concorreram à Reeleição em 1998

Estado	% de Reeleitos	% de Não-Reeleitos		% Total
		Derrotados na Lista	Derrotados pelo Partido	
Rondônia	80,0	20,0	0,0	100,0
Acre	50,0	50,0	0,0	100,0
Amazonas	71,4	14,3	14,3	100,0
Roraima	75,0	0,0	25,0	100,0
Pará	64,3	21,4	14,3	100,0
Amapá	37,5	25,0	37,5	100,0
Tocantins	75,0	12,5	12,5	100,0
Região Norte	65,4	17,3	17,3	100,0
Maranhão	76,9	15,4	7,7	100,0
Piauí	100,0	0,0	0,0	100,0
Ceará	71,4	7,1	21,4	100,0
Rio Grande do Norte	83,3	16,7	0,0	100,0
Paraíba	62,5	37,5	0,0	100,0
Pernambuco	73,7	15,8	10,5	100,0
Alagoas	71,4	0,0	28,6	100,0
Sergipe	75,0	25,0	0,0	100,0
Bahia	80,6	9,7	9,7	100,0
Região Nordeste	76,9	13,0	10,2	100,0
Minas Gerais	71,1	22,2	6,7	100,0
Espírito Santo	50,0	12,5	37,5	100,0
Rio de Janeiro	65,7	25,7	8,6	100,0
São Paulo	64,9	31,6	3,5	100,0
Região Sudeste	66,2	26,2	7,6	100,0
Paraná	69,6	26,1	4,3	100,0
Santa Catarina	77,8	22,2	0,0	100,0
Rio Grande do Sul	69,6	26,1	4,3	100,0
Região Sul	70,9	25,5	3,6	100,0
Mato Grosso do Sul	60,0	40,0	0,0	100,0
Mato Grosso	75,0	25,0	0,0	100,0
Goiás	66,7	8,3	25,0	100,0
Distrito Federal	60,0	40,0	0,0	100,0
Região Centro-Oeste	65,4	23,1	11,5	100,0
Brasil	69,7	21,0	9,3	100,0

Fonte dos dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral — TSE.

não elegeu ninguém. A falha é do candidato quando o partido elege algum nome novo e ele fica de fora⁴. Entre os que se recandidataram, 70% se reelegeram e 30% foram derrotados. O contingente dos parlamentares derrotados por outros do mesmo partido (ou coligação), 21%, é superior ao de deputados derrotados em consequência do desempenho do partido (9%). É interessante observar que nos grandes distritos eleitorais do Sudeste e Sul (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná) o contingente de derrotas intra-lista é muito superior se levarmos em conta os dados absolutos (ver Anexo).

Uma outra forma de dimensionar a capacidade de controle dos eleitores sobre seus representantes é comparar o contingente de votos em duas eleições sucessivas. O aumento de votos de um parlamentar seria a comprovação de reconhecimento, por parte do eleitor, do bom trabalho desenvolvido durante o mandato, enquanto a diminuição evidenciaria que uma parte dos eleitores anteriores abandonou o parlamentar. A Tabela 3 apresenta um quadro ilustrativo do sucesso e do fracasso das tentativas de reeleição parlamentar no Brasil. Para tal, os 384 deputados federais eleitos em 1994 e que tentaram a reeleição em 1998 foram divididos, segundo: o aumento ou a diminuição do percentual de votos sobre o total de votos válidos em todo o estado; o sucesso do deputado em reeleger-se.

Tabela 3
Deputados que se Recandidataram em 1998,
segundo o Aumento ou Diminuição da Votação

Votação	Reeleito (%)	Não-Reeleito (%)	Total (%)
Aumentou a Votação	149 (38,8)	8 (2,1)	157 (40,9)
Diminuiu a Votação	120 (31,3)	107 (27,9)	227 (59,2)
Total	269 (70,1)	115 (30)	384 (100,1)

Fonte dos dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral — TSE.

Os números mostram que para 66,7% dos parlamentares os critérios esperados se aplicam: 149 (38,8% do total dos que se recandidataram) aumentaram a votação e garantiram a eleição e 107 (27,9% do total) diminuíram sua votação e não conseguiram se reeleger. Mas um contingente significativo de deputados federais (31,3%), mesmo diminuindo a votação, conseguiu garantir a reeleição. Portanto,

para cerca de um terço dos eleitores, a versão corrente sobre a capacidade dos votantes de punir seus representantes não se aplicaria, pois a diminuição da votação não significou a perda do mandato para o parlamentar⁵.

Este artigo analisou diversos aspectos do controle eleitoral no Brasil, particularmente nas eleições para a Câmara dos Deputados. É possível resumir alguns temas explorados, agrupando os eleitores em quatro tipos. O primeiro é composto pelos eleitores partidários: votam no partido e destacam o desempenho da sua bancada; o sistema eleitoral, com ênfase no candidato, e a possibilidade da troca de legenda durante a legislatura dificultam o voto partidário para o Legislativo. O contingente desses eleitores é reduzido. O segundo grupo inclui os eleitores que conseguem eleger o deputado no qual votaram, acompanham o trabalho deste e, na eleição seguinte, usam o voto para recompensá-lo ou puni-lo. O reduzido número de eleitores que conseguem eleger seu candidato (35,5%, em média, nas quatro eleições do atual período democrático) e a falta de memória, aliados ao fato de que alguns deputados não se recandidatam, sugerem que este grupo também é limitado. Um terceiro grupo, ainda que não tenha memória de seu voto na eleição anterior, avalia retrospectivamente um deputado que se destacou por sua atividade durante o mandato e vota nele. Um último grupo, pouco afeito a acompanhar a atividade do Legislativo, ficaria mais propenso a votar em nomes novos (políticos sem mandato e lideranças civis). Minha sugestão é que o maior contingente de eleitores brasileiros estaria nestes dois últimos grupos.

Portanto, a eleição para deputado federal seria, sobretudo, uma disputa entre parlamentares que se destacaram no mandato (voto retrospectivo) e lideranças que ocupam outros postos políticos ou não e querem entrar para a Câmara dos Deputados (voto prospectivo). Pesquisas junto aos eleitores poderão auferir quais são as motivações do voto para o Legislativo no Brasil e verificar a pertinência desta tipologia.

Em razão do singular sistema eleitoral utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, a imprevisibilidade dos resultados é muito acentuada. Além da sua *performance* individual (boa votação), que depende de uma série de fatores (competição na base eleito-

ral, recursos gastos na campanha, recursos alocados para o reduto eleitoral, no caso de ser parlamentar), o político necessita para assegurar sua eleição: que o partido (ou coligação) ao qual ele pertence atinja o quociente necessário e que outros candidatos de seu partido (ou coligação) não tenham mais votos do que ele. O que a análise do pleito de 1998 revela é que a maioria dos deputados é derrotada no partido e que em cerca de dois terços dos casos existe uma relação entre aumentar a votação e se reeleger, e diminuir e ser derrotado. Os fatores associados ao sistema eleitoral vistos acima, provavelmente, explicam o terço restante: os deputados que diminuíram a votação e se reelegeram e outros que aumentaram e perderam o mandato.

(Recebido para publicação em março de 2002)

NOTAS

1. Dados coletados junto ao Tribunal Superior Eleitoral — TSE.
2. Em várias oportunidades (aulas, seminários, palestras) tenho perguntado aos meus interlocutores qual é o sistema de distribuição de cadeiras entre os candidatos nas eleições para a Câmara dos Deputados. Quase sempre ouço que o Brasil utiliza um sistema de maioria: os nomes mais votados no distrito eleitoral, independente do partido ao qual pertençam, seriam eleitos.
3. Números calculados a partir dos dados coletados junto à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.
4. Segui o mesmo critério sugerido por Katz (1986), que analisou a reeleição em treze democracias tradicionais. O que se percebe nestes países é uma enorme variação: em alguns o contingente de parlamentares derrotados devido à falha do partido é superior (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Noruega, Suíça e Estados Unidos), enquanto em outros a derrota intralista é maior (Finlândia, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo e Malta). Para o Brasil, Figueiredo e Limongi (1996:22) apresentam um critério diferente, considerando derrotas na lista aquelas em que o número de eleitos pelo partido é superior ao número de candidatos à reeleição.
5. Uma regressão logística com os resultados das eleições de 1998 foi testada e revelou-se significativa a qualquer nível convencional. Para cada aumento de 1 ponto percentual na votação de um deputado (normalizada sobre a votação total do estado), aumentaram em 78% as chances de ele se reeleger.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1.
- AMES, Barry. (2000), *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- AMORIMNETO, Octavio. (1998), *Of Presidents, Parties and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. Ph.D. Dissertation, University of California, San Diego.
- ARAÚJO, Simone Cuber. (2001), *A Renovação Parlamentar no Brasil*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- CAREY, J. e SHUGART, M. (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4.
- CARVALHO, Nelson. (2000), "Peço a Palavra: Primeiro Nós!". *Revista Insight/Inteligência*, ano II, nº 9.
- DAHL, Robert. (1989), *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- EVANS, Geoffrey e NORRIS, Pippa. (1999), *Critical Elections: British Parties and Voters in Long Term Perspective*. London, Sage Publications.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (coords.). (1996), "Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal". *Cadernos de Pesquisa*, nº 5, CEBRAP.
- FIORINA, Moris. (1996), *Divided Government*. New York, Macmillan.
- KATZ, Richard. (1986), "Intraparty Preference Voting", in B. Grofman e A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York, Agathon Press.
- . (1997), *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford University Press.
- KITSCHOLT, H. (2000), "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 6/7.
- LESSA, R. (1992), "Presidencialismo com Representação Proporcional ou de como Evitar a Escolha Trágica entre Governabilidade e Representação". *Agenda de Políticas Públicas*, nº 2, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- LIJPHART, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press.
- MELO, Carlos Ranulfo Félix de. (2000), "Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 43, nº 2.
- NICOLAU, Jairo. (1994), *Eleições na Cidade do Rio de Janeiro*. IUPERJ, Rio de Janeiro. Manuscrito.
- . (1996), *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. (2001), "O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 44, nº 2.
- POWELL JR., Bingham. (2000), *Elections as Instrument of Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- SCHUMPETER, Joseph. (1984), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SHUGART, Matthew. (2001), "'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative", in M. Shugart e M. Wattemberg (eds.), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press.
- STROM, K. (2000), "Parties at the Core of Government", in R. Dalton e M. Wattemberg (eds.), *Parties without Partisans*. Oxford, Oxford University Press.
- . (2000a). "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research*, vol. 37, nº 3.
- THIES, M. (2000), "On the Primacy of Party in Government: Why Legislative Parties Can Survive Party Decline in the Electorate", in R. Dalton e M. Wattemberg (eds.), *Parties without Partisans*. Oxford, Oxford University Press.
- WATTEMBERG, M. (1991), *The Rise of Candidate-Centered Politics*. Cambridge, Harvard University Press.

ANEXO

Estado	Número de Reeleitos	Não-Reeleitos		Número de Deputados que se Recandidataram
		Derrotados na Lista	Derrotados pelo Partido	
Rondônia	4	1	0	5
Acre	1	1	0	2
Amazonas	5	1	1	7
Roraima	6	0	2	8
Pará	9	3	2	14
Amapá	3	2	3	8
Tocantins	6	1	1	8
Região Norte	34	9	9	52
Maranhão	10	2	1	13
Piauí	6	0	0	6
Ceará	10	1	3	14
Rio Grande do Norte	5	1	0	6
Paraíba	5	3	0	8
Pernambuco	14	3	2	19
Alagoas	5	0	2	7
Sergipe	3	1	0	4
Bahia	25	3	3	31
Região Nordeste	83	14	11	108
Minas Gerais	32	10	3	45
Espírito Santo	4	1	3	8
Rio de Janeiro	23	9	3	35
São Paulo	37	18	2	57
Região Sudeste	96	38	11	145
Paraná	16	6	1	23
Santa Catarina	7	2	0	9
Rio Grande do Sul	16	6	1	23
Região Sul	39	14	2	55
Mato Grosso do Sul	3	2	0	5
Mato Grosso	3	1	0	4
Goiás	8	1	3	12
Distrito Federal	3	2	0	5
Região Centro-Oeste	17	6	3	26
Brasil	269	81	36	386

Fonte dos dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

ABSTRACT

How to Control Representatives? Remarks on Elections for the House of Representatives in Brazil

The purpose of this article is to explore the mechanisms that have been used by Brazilian voters to punish and reward their representatives. The article has three sections. The first discusses theoretical aspects of electoral control issues in traditional democracies. The second specifically analyzes two dimensions of the Brazilian system of representation: a) whether accountability operates on a partisan or personalized basis and b) the impact of the institutional arrangement on voters' capacity to evaluate their representatives (clarity of responsibility). The last section explores some specific electoral control mechanisms exercised by Brazilian voters in the 1998 elections for House of Representatives.

Key words: elections; electoral system; electoral accountability

RÉSUMÉ

Comment Exercer un Contrôle sur le Représentant? Considérations sur les Élections pour la Chambre des Députés au Brésil

Dans cet article, on examine les mécanismes dont se servent les électeurs pour sanctionner et récompenser leurs représentants au Brésil. Le texte est divisé en trois sections. Dans la première, on discute les aspects théoriques de la question du contrôle électoral dans les démocraties traditionnelles. Dans la deuxième, on analyse surtout deux dimensions du système représentatif brésilien: a) si l'attribution de responsabilité se fait en raison du parti ou de la personne elle-même; b) l'impact de l'arrangement institutionnel sur la possibilité qu'ont les électeurs d'évaluer leurs représentants (netteté de la responsabilité). Dans la troisième, on examine quelques mécanismes spécifiques de contrôle électoral utilisés par les électeurs dans les élections à la Chambre des Députés en 1998.

Mots-clé: élections; système électoral; crédibilité électorale