

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

O efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais na composição da Câmara dos Deputados eleita em 2022

Jairo Nicolau

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6159>

Submetido em: 2023-05-30

Postado em: 2023-11-07 (versão 3)

(AAAA-MM-DD)

Justificativa da versão: Depois de receber muitos comentários, resolvi refazer o texto completamente. Com novos dados, nova bibliografia e argumento mais claro. Creio que agora o trabalho está próximo de uma versão definitiva

A reforma da representação proporcional e a fragmentação partidária da Câmara dos Deputados brasileira (2014-2022)

Jairo Nicolau (FGV CPDOC)

<https://orcid.org/0000-0003-2570-1578>

Resumo

O sistema proporcional em vigor no Brasil passou por um longo período de estabilidade, mantendo intacto seus mecanismos de funcionamento. Entre 2015 e 2021, no entanto, o Congresso Nacional aprovou uma série de mudanças que mudaram a forma de os votos serem contados e a dinâmica da competição nas eleições para vereadores e deputados. Este artigo tem dois objetivos. O primeiro é fazer um resumo dessas novas regras. O segundo é analisar os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados em 2014, 2018 e 2022 em âmbito estadual. A seleção das três eleições se deve ao fato de elas terem utilizado diferentes regras eleitorais. Em linhas gerais, observamos que as normas liberais contribuíram para aumentar a fragmentação partidária no pleito de 2018, e o fim das coligações teve um papel decisivo para a expressiva redução da fragmentação nas eleições de 2022.

Palavras-chave: Eleições para Câmara dos Deputados brasileira, representação proporcional, reforma eleitoral

The reform of proportional representation and the party fragmentation of the Brazilian Chamber of Deputies (2014-2022)

Abstract

The proportional system in force in Brazil went through a long period of stability, keeping its operating mechanisms intact. Between 2015 and 2021, however, the National Congress approved a series of changes that affected the way votes were counted and the dynamics of competition in elections for councilors and deputies. This article has two objectives. The first is to summarize these new rules. The second is to analyze the results of the elections for the Chamber of Deputies in 2014, 2018 and 2022 at the state level. The selection of the three elections is due to the fact that they used different electoral rules. In general terms, we observed that liberal norms contributed to increasing party fragmentation in the 2018 election, and the end of coalitions played a decisive role in the significant reduction in fragmentation in the 2022 elections.

Keywords: Elections for the Brazilian Chamber of Deputies, proportional representation, electoral reform

No Brasil, deputados federais, deputados estaduais e vereadores são eleitos pelo sistema proporcional de lista desde 1945; poucas democracias mantiveram o mesmo sistema eleitoral durante tantos anos. A representação proporcional é caracterizada por um conjunto de aspectos que acabam fazendo com que ela tenha características próprias nos países onde é utilizada. Há variação, por exemplo, no tipo de lista, no tamanho dos distritos eleitorais e na fórmula matemática adotada para distribuir as cadeiras entre os partidos. Por sete décadas (de 1945 até 2014) os fundamentos gerais da representação proporcional foram mantidos no Brasil. Portanto, além de manter o mesmo sistema eleitoral, os legisladores mantiveram praticamente inalterada a forma do seu funcionamento.¹

A longa calmaria do modelo de representação proporcional seria abalada por um ciclo de alterações aprovadas pelo Congresso Nacional entre 2015 e 2021. A primeira delas, em 2015, foi a adoção de um patamar mínimo de votos (10% do quociente eleitoral) para que um candidato a deputado e vereador possa ser eleito. A seguir, em 2017, viriam a supressão do quociente eleitoral como cláusula de barreira e o fim das coligações – essa última só entraria em vigor nas eleições gerais de 2022. Em 2021 foi aprovada uma nova cláusula de barreira (80% de votos do quociente para disputar as sobras) e uma nova regra para os candidatos (20% do quociente para receber uma cadeira das sobras).

A aprovação do fim das coligações nas eleições proporcionais merece uma atenção especial, por conta da singularidade do uso desse instrumento no Brasil. A partir de 1986, as eleições são caracterizadas pelo amplo uso que os partidos fizeram das coligações, e pelo fato de elas não assumirem formatos diferentes nos estados. Em um exemplo hipotético, o partido A poderia sair sozinho em um estado, coligado com os partidos BC em outro estado, e coligar-se somente com o partido C em um terceiro estado.

Entre as democracias que elegem deputados pelo sistema proporcional, poucas permitem que os partidos façam alianças (coligações) nas eleições para o legislativo. Os casos mais conhecidos são a Bélgica e a Finlândia. Mas eles se diferenciam do Brasil em dois aspectos.² O primeiro é que poucos partidos optam por se coligarem. O segundo é que as alianças têm abrangência nacional; ou seja, os partidos concorrem coligados em todos os distritos eleitorais.³

¹ Entre 1945 e 2014 houve apenas duas mudanças marginais: em 1950, as cadeiras não alocadas na primeira distribuição (chamadas de sobras) passaram a ser alocadas pela regra das maiores médias, e a partir das eleições de 1998 os votos em branco deixaram de ser contabilizados para cálculo do quociente eleitoral.

² Sobre a Finlândia, ver:(Raunio 2005) ; sobre a Bélgica, ver: (Winter 2005)

³ O fato de os partidos utilizarem tão pouco as coligações em outras democracias talvez explique o número reduzido de estudos sobre o tema na literatura internacional sobre sistemas eleitorais. O termo usado pelos estudiosos dos sistemas eleitorais para coligações *apparentement* (palavra de origem francesa que significa aparentado, conectado). No *Oxford*

Esse artigo tem dois objetivos. O primeiro é descrever as reformas da legislação aprovadas pelo Congresso Nacional entre 2015 e 2021, com foco nas mudanças que alteraram a representação proporcional. Aqui é importante a definição de sistema eleitoral como o conjunto de regras que define a forma de os eleitores votarem (em nomes ou em partidos) e a regra utilizada para distribuir as cadeiras em disputa entre os partidos (maioria simples, dois turnos, representação proporcional, por exemplo). Além das reformas do sistema eleitoral, o Congresso aprovou uma série de mudanças na legislação partidária e eleitoral no mesmo período (o financiamento público das campanhas, a cláusula de desempenho e novas regras para propaganda política) não serão analisadas neste artigo.⁴

O segundo objetivo do artigo é observar o impacto das reformas eleitorais na representação partidária, particularmente no número de partidos que disputaram as eleições e dos que foram bem sucedidos em eleger pelo menos um parlamentar. Além do número de partidos, importa avaliar se houve uma mudança na fragmentação partidária; ou seja, se os votos e as cadeiras ficaram mais ou menos concentrados.

As eleições escolhidas para a análise foram as da Câmara dos Deputados em 2014, 2018 e 2022 em todas as unidades da Federação. O pleito de 2014 foi o último no qual o tradicional modelo de representação proporcional foi empregado. As novas regras aprovadas pelo Congresso entraram em vigor nas duas eleições seguintes. A opção pelos estados como unidade de análise deve-se ao fato de que eles funcionam como distritos eleitorais (unidade em que os votos são contabilizados para distribuição de cadeira) nas eleições para a Câmara dos Deputados.

1 - A reforma do sistema proporcional no Brasil (2015-2021)

De 1986 – quando foi realizada a primeira eleição após o fim do Regime Militar – até 2014 os deputados e vereadores brasileiros foram eleitos por um modelo de representação proporcional que praticamente não foi alterado, cujas características podem ser resumidas em quatro tópicos.

O primeiro deles é a utilização da lista aberta. Nessa versão, os partidos apresentam ao eleitor uma lista de candidatos sem um ordenamento prévio. O eleitor tem a opção de votar em um candidato (voto nominal) ou em um partido (voto de legenda). Os candidatos mais votados individualmente ocupam as cadeiras conquistadas pelos partidos ou coligações.

Handbook of Electoral Systems (Herron, Pekkanen, e Shugart 2017) a palavra aparece apenas três vezes.

⁴ Para um resumo de outras mudanças na legislação eleitoral, ver: (Fisch e Mesquita 2022; Mesquita e Campos 2019; Passos 2023).

O segundo é a possibilidade que dois ou mais partidos possam se coligar na disputa para cadeiras do legislativo. Os diretórios estaduais (nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas) e municipais (nas eleições para as Câmaras dos Vereadores) decidem se concorrerão sozinhos ou em aliança com outros.⁵

O terceiro é que os partidos (ou coligações) necessitavam obter uma votação mínima para participar da distribuição de cadeiras. Esse patamar é o quociente eleitoral, que é o resultado da divisão do total de votos válidos (nominais e legenda) pelo total de cadeiras em disputa. Desse modo, o quociente eleitoral funcionava como uma cláusula de barreira para os partidos.

O último é que a distribuição de cadeiras era realizada em duas fases. Na primeira, a votação de cada partido/coligação era dividida pelo quociente eleitoral; o resultado da divisão definia o número de cadeiras conquistadas. Na segunda fase, as cadeiras não eleitas na primeira distribuição (sobras) eram ocupadas pelo método de maiores médias.

Nas legislaturas iniciadas em 1999, 2003, 2007 e 2011, diversas comissões especiais foram organizadas no Congresso Nacional (especialmente na Câmara dos Deputados) com o intuito de propor mudanças da legislação eleitoral e partidária. Em todas as comissões de reforma política, como ficariam conhecidas, foram discutidas propostas de um novo sistema eleitoral – majoritário uninominal (distrital), majoritário em âmbito estadual (distrito) e diferentes versões de sistema misto – e mudanças no formato da lista (fechada ou flexível). A maioria das propostas sequer foi aprovada no âmbito da comissão, mas algumas, tais como a que defendia a adoção do distritão e da lista fechada, chegaram a ser votadas no plenário da Câmara dos Deputados.⁶

A prática de formação de comissões especiais de reforma eleitoral continuaria nas legislaturas seguintes, que começaram em 2015, 2017, 2019 e 2021. A diferença é que essas comissões aprovaram mudanças que alteraram aspectos importantes do sistema proporcional. Nas seções a seguir faço uma descrição dessas mudanças. Um resumo das principais alterações é apresentado no Quadro 1.

⁵ A decisão do partido concorrer sozinho, coligado ou não participar de uma eleição é, muitas vezes, condicionada por decisões de instâncias superiores do partido. Mas a singularidade do caso brasileiro é que as coligações não eram repetidas necessariamente em todos os distritos eleitorais.

⁶ Aqui não importa saber qual unidade do partido decide qual seria a opção de Para um resumo das discussões das comissões de reforma eleitoral até 2015, ver: (Nicolau 2017)

Quadro 1: Regras de funcionamento da representação proporcional no Brasil (1986-2022)

Eleição	Mínimo de votos para participar da distribuição das cadeiras	Coligação	Exigência votos para candidato	Se um candidato não atinge a votação mínima
1986-14	Quociente eleitoral	Sim	Não	-
2016	Quociente eleitoral	Sim	10%	O partido perde a cadeira, que é alocada segundo a regra das maiores médias
2018	-	Sim	10%	O partido perde a cadeira, que é alocada segundo a regra das maiores médias
2020	-	Não	10%	O partido perde a cadeira, que é alocada segundo a regra das maiores médias
2022	Quociente eleitoral na primeira distribuição 80% do quociente nas sobras	Não	10% na primeira distribuição 20% nas sobras	O partido perde a cadeira, que é alocada segundo a regra das maiores médias

1.1 A regra dos 10%

Em 2015, o Congresso Nacional aprovou uma nova regra para a eleição de candidatos aos cargos proporcionais. Um candidato passou a ter que receber um mínimo de votos (10% do quociente eleitoral) para assegurar a cadeira que lhe cabe após a distribuição entre os partidos. O objetivo da regra de 10% é evitar que candidatos a deputado e vereador fossem eleitos com votação inexpressiva.

O partido que não tiver um candidato com a votação mínima, perde a cadeira e essa será atribuída para outra legenda via a regra das maiores médias. Embora a regra possa evitar casos extremos de parlamentares eleitos com votações insignificantes, ela acaba afetando a premissa da representação proporcional de lista que é utilizar a votação dos partidos (e as coligações na versão brasileira) como base para o cálculo da proporção de cadeiras.

Na leitura dos debates que antecedem a aprovação da regra dos 10% não encontrei uma justificativa técnica para adoção desse patamar. Bastaria que fosse feito um levantamento das eleições anteriores para saber que raramente deputados se elegeram com votação abaixo de 10% do quociente. A conta foi realizada pelas cientistas políticas Lara Mesquita e Gabriela Campos: dos 2565 deputados federais eleitos entre 1998 e 2014 apenas nove obtiveram menos do que os 10% dos votos do quociente do estado em que concorriam ; cinco deles se beneficiaram da votação de Enéas Carneiro (PRONA-SP) em 2002, e dois deles da votação de Celso Russomano (PRB-SP) em 2014 ⁷ Não deixa de ser curioso a adoção de uma regra que se aplicada previamente puniria apenas 0,35% de todos os deputados eleitos.

Durante a campanha para as Câmara Municipais de 2016 alguns partidos se deram conta de um efeito não antecipado da regra dos 10%: pedir voto para a legenda poderia prejudicar o partido, já que este teria o risco de ter um ou mais candidatos abaixo do patamar exigido.⁸ Desde a redemocratização era prática corrente que os dirigentes partidários e os candidatos a cargos majoritários pedissem que os eleitores votassem “na legenda” para deputado federal, estadual e vereador. Alguns partidos, como o PT e o PSOL, elegeram parte de seus representantes por conta do alto contingente de votos assinalados para a legenda. Não existe uma pesquisa ampla sobre o eventual declínio do voto de legenda nos municípios brasileiros em 2016; mas um levantamento do percentual dos votos de legenda nas capitais mostra uma queda em 25 das 26 cidades, em relação às eleições de 2012.⁹

Em 2018, a cláusula de 10% foi empregada pela primeira vez nas eleições para Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas.¹⁰ Oito deputados federais (sete do PSL e um do Novo) deixaram de ser eleitos por não terem obtido a votação mínima. A perda do PSL foi

⁷ (Mesquita e Campos 2019)

⁸ "Para evitar prejuízo com nova regra, candidatos a vereador desestimulam voto em legenda", Folha de São Paulo, 28/09/2016

⁹ "Proporção de votos por legenda para vereador cai em 25 das 26 capitais", G1, 03/10/2016.

¹⁰ "As eleições de 2018 e a reforma que ninguém viu", Jairo Nicolau, Nexo Jornal, 17/11/2018.

concentrada em São Paulo, onde o partido elegeu 17 deputados, mas perdeu sete que tiveram votação inferior aos 10% do quociente eleitoral.¹¹

1.2 O Quociente eleitoral deixa de ser cláusula de barreira e o fim das coligações

Desde a adoção do sistema proporcional de lista no Brasil em 1945, o quociente eleitoral funcionou como cláusula de barreira; ou seja, numa determinada eleição, um partido (ou coligação) teria que obter uma votação igual ou maior ao quociente eleitoral para obter uma cadeira. A reforma eleitoral de 2017 eliminou a exigência. Desse modo, mesmo não atingindo o quociente, um partido poderia ter acesso às cadeiras das sobras. No ambiente de hiper-fragmentação partidária observado na década de 2010 não fazia sentido aprovar mais uma medida que favorecia os partidos menores. Uma das hipóteses é que a decisão levou em conta o fim das coligações, que foi aprovada no mesmo ano. Desse modo, as menores legendas teriam uma espécie de compensação pelas dificuldades trazidas pelo fim das coligações.

Os partidos fizeram amplo uso das coligações nas eleições gerais e municipais realizadas desde a redemocratização. Nas eleições para a Câmara dos Deputados de 2010 e 2014, por exemplo, em todas as unidades da Federação o número de partidos coligados ultrapassou o de partidos que concorrem sozinhos. Nas eleições seguintes (2018) as coligações foram extensivamente utilizadas, mesmo pelos os maiores que teoricamente teriam menos a ganhar com elas; o PP fez aliança com outras legendas em 26 estados, o PT e o MDB em 24 estados, e o PSDB nos 25 estados em que apresentou candidatos.¹²

O sucesso de um partido que optou por se coligar só podia ser aferido após a contagem dos votos. Imagine, por exemplo, uma aliança de um grande partido (A) com um outro menor (B). Podemos pensar em um cenário que os votos do partido A ajudam a eleger um candidato do partido B, ou no cenário inverso em que os votos do menor (B) contribuem para a eleição do partido maior (A). Independente de quais partidos foram beneficiados em um determinada eleição, o fato é que coligar-se a outra legenda foi a forma que muitos deles encontraram para aumentar as suas chances de ultrapassar a barreira do quociente eleitoral, sobretudo nos estados e cidades com um número reduzido de cadeiras em disputa.¹³

¹¹ "Cláusula de barreira atingiu sete candidatos do PSL; partido seria o maior da Câmara", Agência Câmara de Notícias, 10/10/2018.

¹² Dados de 2010 e 2014: (Albuquerque 2017) ; dados de 2018: Nicolau (2017, pp. 54).

¹³ Sobre os efeitos das coligações no sistema partidário brasileiro, ver: (Carreirão e Nascimento 2010; Freitas e Mesquita 2010; Krause, Machado, e Miguel 2017; Miguel e Assis 2016; Nicolau 1996).

Ao usar as coligações, muitas legendas elegeram deputados com votações inferiores ao quociente eleitoral. O que viabilizou um caso raro em eleições em outras democracias: bancadas estaduais compostas por um deputado de cada partido. Esse fenômeno aconteceu 14 vezes em eleições para a Câmara dos Deputados realizadas entre 1994 e 2018: no Amapá (2014 e 2018), no Distrito Federal (2014 e 2018), no Mato Grosso (1994), no Rio Grande do Norte (2014 e 2018), em Rondônia (2018), em Roraima (2014 e 2018), no Sergipe (2014 e 2018) em Alagoas (2014, 2018)¹⁴.

Dois fatos chamam a atenção em relação à aprovação do fim da coligação nas eleições proporcionais. O primeiro é a opção por colocar o dispositivo no texto da Constituição (Artigo 17, parágrafo 1). A rigor, teria sido mais simples alterar o artigo do Código Eleitoral. Uma hipótese é essa opção por constitucionalizar o fim das coligações foi a forma encontrada pelos legisladores para evitar que futuramente maiores ocasionais (uma coalizão de pequenos partidos, por exemplo) pudesse aprovar, sem muita dificuldade, o retorno das coligações

O segundo é o amplo apoio que a proposta recebeu na Câmara dos deputados. O fim das coligações foi aprovado com o apoio de quase todos os parlamentares que compareceram à sessão: 384 votaram a favor, 16 votaram contra e dois se abstiveram. Somente o PSOL (seis votos) votou contra a proposta.¹⁵ Como salientado anteriormente, o fim de coligação foi aprovado no âmbito de uma reforma da legislação eleitoral que acabaria com a exigência de os partidos atingirem o quociente eleitoral para eleger um representante. De outro modo, não haveria nenhuma racionalidade pelo fato de diversos partidos - que tradicionalmente usavam as coligações para aumentar suas chances de eleger representantes - tenham votado pelo fim da regra.

O fim da coligação foi aprovado em 2017, mas não entrou em vigor nas eleições gerais de 2018. A nova regra só passaria valer nas eleições municipais de 2020. Desse modo, o pleito de 2018 foi realizado sob regras favoráveis aos pequenos partidos, desde que a representação proporcional de lista foi adotada. Além de poder coligar-se, o quociente eleitoral não foi utilizado como cláusula de barreira, permitindo que os partidos (e coligações) disputassem as cadeiras das sobras. Como veremos na seção seguinte, essa combinação foi decisiva para que a Câmara dos Deputados eleita naquele ano fosse a mais fragmentada da história.

As eleições municipais de 2020, as primeiras sem coligação, também experimentaram uma combinação única. Pela primeira vez, os partidos foram proibidos de se coligar, mas não houve exigência para que os partidos atingissem o quociente eleitoral para receber uma

¹⁴ Números foram apurados por mim, a partir dos dados publicados pelo TSE.

¹⁵ Dados apresentados em: Passos Jr. (2023a, pp. 87).

cadeira. Portanto, os dirigentes partidários tiveram que lidar simultaneamente com uma regra mais restritiva e outra menos restritiva em relação à vigente no pleito anterior (2016). Mas em termos técnicos, o efeito do fim da coligação é bem mais intenso do que o benefício de poder conquistar uma cadeira nas sobras, sobretudo nas cidades que elegem um número reduzido de vereadores.¹⁶

O número de vereadores de cada município brasileiro é definido segundo a sua população. A legislação estabelece 24 faixas populacionais e a respectiva bancada no legislativo municipal - as faixas variam de 9 vereadores (cidades até 15 mil habitantes) até 55 vereadores (cidades com mais de 8 milhões, que contempla apenas São Paulo). A maioria das cidades tem um número relativamente reduzido de vereadores; em 2010, por exemplo, 4957 tinham uma população inferior a 50 mil habitantes, faixa que garante ao município de nove a 13 vereadores.¹⁷ Sem a possibilidade de se aliar na disputa para a Câmara Municipal ficou muito difícil para um partido eleger vereadores nessas cidades.

Estudos sobre as eleições municipais de 2020 apontaram uma significativa redução do total de partidos representados nas Câmaras Municipais, sobretudo nas que elegem poucos vereadores.¹⁸ Essa redução pode ser ilustrada pelo número de cidades com até três partidos representados na Câmara Municipal, que passou de 262 (4,7% do total) em 2016 para 1565 (28,3% do total) em 2020.¹⁹

Os congressistas que defenderam que o fim da coligação deveria constar do texto da Constituição tinham razão. Apenas quatro anos depois que a regra foi aprovada, os deputados votaram para suprimi-la. Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados surpreendeu mais uma vez ao aprovar uma Emenda Constitucional que acabaria com a proibição das coligações. A proposta recebeu 347 votos a favor, 135 contra e somente 3 deputados se abstiveram. A bancada da maioria dos partidos se dividiu, e apenas seis (PSD, PDT, NOVO, PSOL, Cidadania e PV) votaram majoritariamente contra o projeto.²⁰ A proposta foi enviada ao Senado, mas não entrou em pauta a tempo de vigorar nas eleições de 2022.

¹⁶ A rigor, em 2020 os vereadores foram eleitos pela fórmula D'Hondt, a mais utilizada em outras democracias, mas nunca antes utilizada no país. Seus efeitos são conhecidos por conta de diversos estudos (Lijphart 1994; Rae 1967).

¹⁷ Para todas as faixas populacionais que definem o número de vereadores das cidades, ver: "Como é definido o número de vereadores por município", *Toda Política*, 18/06/2019. Os dados da população de 2010: (Stamm et al. 2013).

¹⁸ (Matheus 2021, 2022).

¹⁹ Dados apresentados em: "Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades", *G1*, 25/11/2022.

²⁰ Resultados da votação: (Passos Jr. 2023b, pág. 83).

A redução de partidos representados nas Câmaras Municipais em 2020, provavelmente, foi a principal razão para que os deputados tenham aprovado a Emenda que permitia a volta das coligações. Em quatro anos, a mudança de posição em relação ao tema foi expressiva: 387 votos favoráveis à proibição de coligações em 2017 deram lugar a 347 votos favoráveis à permissão das coligações em 2021.

1.3 A volta do quociente eleitoral e a regra de 20%

Sem o retorno da coligação, os deputados aprovaram, em 2021, uma medida que prejudicaria os pequenos partidos: a volta do quociente eleitoral como cláusula de barreira. A novidade foi a criação de dois patamares para que um partido obtenha uma cadeira. Na primeira rodada de distribuição estão aptos os partidos que têm votação igual ou superior ao quociente eleitoral. Para participar da distribuição das sobras, um partido precisa obter 80% do quociente eleitoral.

A nova norma mudou o papel do quociente eleitoral. Antes, atingi-lo era uma condição necessária e suficiente para obter uma cadeira; ou seja, o partido tinha que ultrapassar o quociente para entrar na distribuição, mas isso automaticamente lhe garantia uma cadeira. Agora, atingir o quociente continua sendo uma condição suficiente para eleger um representante, mas ultrapassar os 80% do quociente é apenas condição necessária para disputar uma cadeira; ou seja, esse novo patamar garante que o partido fique apto para participar da distribuição, mas não lhe assegura uma cadeira.

Uma novidade, aprovada na reforma de 2021, é que um candidato precisa de um percentual diferente para ser eleito nas sobras: 20% do quociente eleitoral. É difícil entender qual foi o objetivo dos legisladores quando criaram patamares desiguais para os candidatos em duas fases da distribuição das cadeiras. Vale lembrar que uma diferença reduzida na votação pode colocar um candidato na primeira ou na segunda fase, o que torna a regra ainda mais sem sentido.

O que acontece nas situações em que um partido elege uma cadeira e nenhum dos candidatos preenche o requisito mínimo (10% do quociente na primeira rodada ou 20% do quociente na distribuição das sobras)? A cadeira é perdida pelo partido e volta para a distribuição geral e é atribuída ao partido com maior média.

A pergunta seguinte é: o que acontece se nenhum partido tiver candidatos que preencham um dos dois critérios exigidos? A previsão é que a cadeira irá para os candidatos mais votados individualmente.²¹ Para tornar as coisas ainda mais confusas, a nova lei introduziu um critério majoritário para a alocação de cadeiras, que ocasionalmente pode ser acionado, que viola o princípio proporcional que rege as eleições para deputados e vereadores no Brasil.

²¹ A cláusula, chamada entre os especialistas de "sobras das sobras", já foi motivo de três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs nºs 7.228, 7.263 e 7.325). Para detalhes, ver: (Roll 2023).

1.4 A federação partidária

Em 2021 o Congresso aprovou a criação da federação partidária, um instrumento legal inédito na história da legislação eleitoral e partidária do Brasil (e ao que me consta, desconhecida em outras democracias). Segundo a nova regra: “dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.” (artigo 1, Lei 14.208).

As federações devem ser celebradas antes das convenções partidárias e os partidos que optarem por participar de uma federação devem permanecer filiados a ela por, no mínimo, quatro anos. Na prática, a federação funciona como entidade híbrida. Os partidos federados são obrigados a concorrer juntos nas eleições gerais e nas municipais subsequentes, devem atuar conjuntamente no Congresso, mas têm autonomia para receber individualmente os recursos dos Fundos Eleitoral e Partidário.

A rigor, o instituto da federação trata de uma possível aliança temporária entre partidos e não deveria ser considerada como parte do sistema eleitoral. Mas a possibilidade de os partidos federados terem os seus votos agregados para a distribuição de cadeiras permite que eles funcionem no mesmo formato das antigas coligações; a diferença é que os partidos concorrem associados em todas as unidades da Federação. Por isso, as federações acabam impactando a forma como as cadeiras são distribuídas.

Diante das duas regras que passaram a vigorar nas eleições de 2022 (proibição de coligação e a obtenção de pelo menos 80% do quociente para participar para receber uma cadeira), a federação se tornaria uma alternativa para as legendas menores. Em maio de 2022, três federações foram formadas, envolvendo sete partidos: PSDB-Cidadania; PSOL-Rede; PCdoB-PV.

2 - O Impacto das novas regras na fragmentação partidária da Câmara dos Deputados

A Figura 1 mostra a evolução do *número efetivo de partidos* (NEP) na Câmara dos Deputados brasileira entre 1986 e 2022. O NEP (ou *índice de Laakso-Taagepera*) mede em que medida as cadeiras dos partidos no legislativo estão mais ou menos concentradas.²² A figura mostra diferentes ciclos na evolução da fragmentação partidária: um crescimento abrupto nas eleições de 1990, as primeiras realizadas após a promulgação da Constituição; um leve declínio nos peitos de 1994 e 1998; um crescimento constante entre 2002 e 2018; um declínio abrupto em 2022.

Embora o sistema eleitoral utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados entre 1986 e 2014 praticamente não tenha sido alterado, a configuração do sistema partidário variou

²² O texto que apresenta o índice: (Laakso e Taagepera 1979).

bastante, como revela a Figura 1. As razões para essa oscilação devem ser buscadas no comportamento da elite política ao longo do período. Entre eles, a criação de partidos no período que tiveram impacto nas eleições subsequentes, com destaque para o PSDB (1988) e o PSD (2011); a migração de parlamentares dos maiores para os menores partidos; o crescimento do PSL (partido de Jair Bolsonaro) nas eleições de 2018; e a massificação do uso das coligações nas eleições de proporcionais em 2014 e 2018.²³

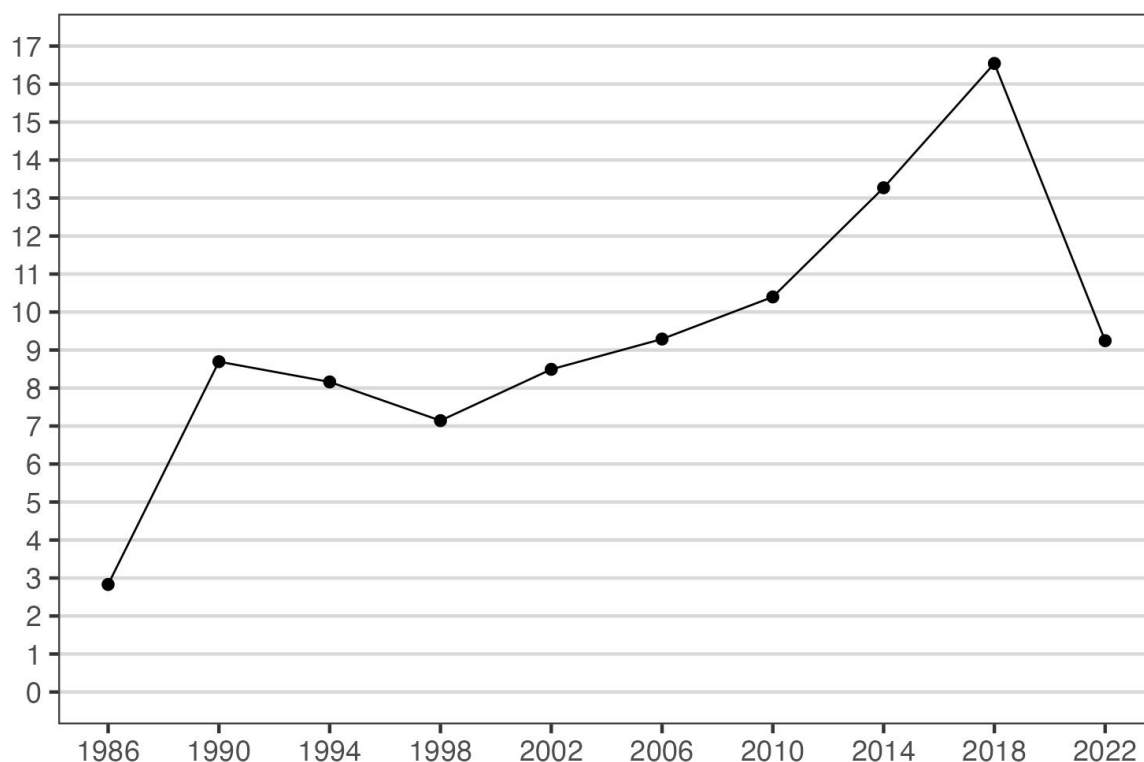


Figura 1: Número efetivo de partidos. Câmara dos Deputados do Brasil (1986-2022)

Para dimensionar os efeitos das mudanças recentes do sistema eleitoral, comparei os resultados das três últimas eleições para a Câmara dos Deputados: 2014, 2018 e 2022. Uma dificuldade é que os três pleitos foram realizados sob diferentes regras eleitorais. Em 2014, os deputados foram eleitos pelo tradicional modelo de representação proporcional. Em 2018, os partidos não precisam ultrapassar o quociente eleitoral para ter acesso a distribuição de cadeiras, e foi adotada a regra de 10% para eleição de um deputado. Em

²³ Sobre a fragmentação partidária no Brasil: (Melo 2004; Nicolau 1996; Zucco e Power 2021).

2022, as coligações foram proibidas, o quociente eleitoral voltou a ser empregado e um novo formato e a federação partidária passou a vigorar.

Antes de observar os resultados, vejamos se houve mudanças no número de partidos que participou de cada pleito. O Quadro 2 mostra as legendas que participaram das três eleições. O total de concorrentes é o seguinte: 32 em 2014, 35 em 2018 e 33 (ou 29 se considerarmos as federações) em 2022.

Uma das dificuldades para se analisar os resultados de 2022 é que podemos tanto contar cada legenda como uma unidade, como optar por considerar a federação como uma unidade. Optei por seguir a escolha do TSE e da Câmara dos Deputados que apresentaram os resultados privilegiando os votos e cadeiras conquistados pelas federações. De qualquer modo, a opção não muda a conclusão geral, já que os partidos menores (PPS, Rede, PCdoB e PV) que participaram das três federações elegeram um pequeno número de deputados.

Quadro 2: Partidos que apresentaram candidatos nas eleições para a Câmara dos Deputados. Eleições de 2014, 2018 e 2022

Partido	2014	2018	2022	Observação
DEM	x	x	-	Fusão com o PSL, cria a União Brasil (2021)
PCB	x	x	x	
PCdoB	x	x	x	Participa de federação em 2022
PCO	x	x	x	
PDT	x	x	x	
PEN/Patriota	x	x	x	Muda o nome para Patriota (2017)
PHS	x	x	-	Incorporado ao Podemos (2019)
PMDB	x	x	x	
PMN	x	x	x	
PP	x	x	x	
PPL	x	x	-	Incorporado ao PCdoB (2019)
PPS	x	x	x	Participa de federação (2022)
PR/PL	x	x	x	Muda o nome para Partido Liberal (2019)
PRB/Republicanos	x	x	x	Muda o nome para Republicanos (2019)
PROS	x	x	x	
PRP	x	x	x	
PRTB	x	x	x	
PSB	x	x	x	
PSC	x	x	x	
PSD	x	x	x	
PSDB	x	x	x	Participa de federação(2022)
PSDC/DC	x	x	x	muda o nome para Democracia Cristã (2018)

PSL	x	x	-	Fusão com DEM e vira União Brasil (2021)
PSOL	x	x	x	Participa de federação em 2022
PSTU	x	x	x	
PT	x	x	x	Participa de federação em 2022
PTB	x	x	x	
PTC/Agir	x	x	x	Muda o nome para Agir (2022)
PTdoB/Avante	x	x	x	Muda o nome para Avante (2017)
PTN/Podemos	x	x	x	Muda o nome para Podemos (2017)
PV	x	x	x	Participa de federação em 2022
Solidariedade	x	x	x	
Novo	-	x	x	
Rede	-	x	x	Participa de federação em 2022
PMB	-	x	x	
UP	-	-	x	
União Brasil	-	-	x	
Total de partidos	32	35	33 (29)	O total de partidos que concorre é 33, mas considerando as federações como uma unidade, o número cai para 29

Como a configuração das bancadas de cada partido na Câmara dos Deputados é o resultado da combinação de eleições de 26 estados e do Distrito Federal optei por analisar os resultados eleitorais neste âmbito. A Figura 2 mostra o número de partidos que concorreu e elegeu representantes nas eleições para Câmara dos Deputados em 2014, 2018 e 2022.

Na Figura 2, as unidades da Federação são apresentadas em ordem crescente, segundo o número de cadeiras (magnitude) de cada uma delas. A razão é que a magnitude é um elemento decisivo para a representação dos partidos; mantidos constantes outros fatores, quanto maior é a magnitude do distrito eleitoral, maior é a probabilidade de um partido obter uma cadeira.²⁴ Doze unidades têm um número relativamente reduzido de representantes na Câmara dos Deputados: oito são eleitos no Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal; nove em Alagoas; e dez no Piauí e no Espírito Santo.

A linha superior dos painéis da Figura 2 mostra o total de partidos que disputou as eleições para a Câmara dos Deputados. O padrão é o mesmo em todos os estados: um pequeno aumento entre 2014 e 2018, e um declínio acentuado em 2022. O que poderia ter influenciado a decisão de os partidos não apresentarem candidatos à Câmara dos Deputados em determinado estado? Entre as razões, podemos enumerar: a inexistência de diretório, a dificuldade de organizar uma lista de nomes (nominata) competitivos, recursos

²⁴ (Lijphart 1994; Taagepera e Shugart 1989).

reduzidos (ou inexistentes) do Fundo Eleitoral para financiar as campanhas e tempo reduzido (ou inexistente) de propaganda no Horário Eleitoral Gratuito. No período em que as coligações eram permitidas, uma forma de minimizar algumas dessas dificuldades era buscar um parceiro, apresentar poucos candidatos e concentrar os recursos de campanha.

Os partidos que não atingiram pelo menos 1,5% dos votos nas eleições para Câmara dos Deputados em 2018 perderam os recursos do Fundo Partidário e o tempo de propaganda no Horário Eleitoral Gratuito a partir de 2019. Nove partidos (Rede, PCB, PSTU, PCO, PMN, PRTB, DC, PMB, PTC) não atingiram esse patamar e disputaram as eleições de 2022 sem direito à propaganda política gratuita, embora tenham recebido recursos do Fundo Eleitoral.²⁵ Uma hipótese é que sem a possibilidade de ter acesso ao tempo de propaganda política e sem recursos do Fundo Partidário, os partidos tenham desistido de apresentar candidatos em alguns estados

Foge ao escopo deste trabalho investigar o peso desses fatores na decisão de os partidos não concorrerem em alguns estados em 2022. Mas a hipótese de que o fim das coligações possa ter tido um papel importante ganha força quando observamos que a queda no número de partidos que disputaram é mais intensa nos estados de menor magnitude. Nos estados com até 10 cadeiras, o total de partidos variou entre 17 (no Acre e no Amapá) a 23 (Alagoas) – a exceção é o Distrito Federal, com 26 concorrentes. Sem a possibilidade de fazer coligação, as chances de um pequeno partido ultrapassar sozinho o quociente eleitoral (ou obter pelo menos 80% do quociente para participar da distribuição das sobras) caíram, o que desestimularia a participação nas eleições.

Entre 2014 e 2018, com algumas poucas exceções, o total de legendas que elegeu deputados nos estados manteve-se estável. O que chama a atenção na Figura 2 é que em 2022 há uma queda do número dos que elegem representantes em todas as unidades da Federação. Em seis estados (Acre, Amapá, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte e Rondônia) apenas três partidos elegeram deputados; o que não acontecia (em nenhum estado) desde 1998.

Na Figura 2 podemos observar que em alguns estados o número de partidos que elegem deputados chega ao máximo possível; no Amazonas, por exemplo, em 2014 e 2018, oito partidos diferentes elegeram representantes. Mas, muitas vezes, a distribuição do poder parlamentar não acompanha o número de partidos no legislativo, já que algumas legendas podem concentrar poder. Para dimensionar a fragmentação eleitoral e partidária, calculei o NEP de cada estado. O resultado é mostrado na Figura 3.

²⁵ Após as eleições de 2018, a Justiça Eleitoral aceitou que os partidos poderiam somar seus votos de modo a ultrapassarem o patamar de 1,5%. Para se beneficiar dessa decisão, o PCdoB incorporou o PPL, e o Patriota incorporou o PRP. O PHS também não atingiu o patamar e foi incorporado ao Podemos em 2019.

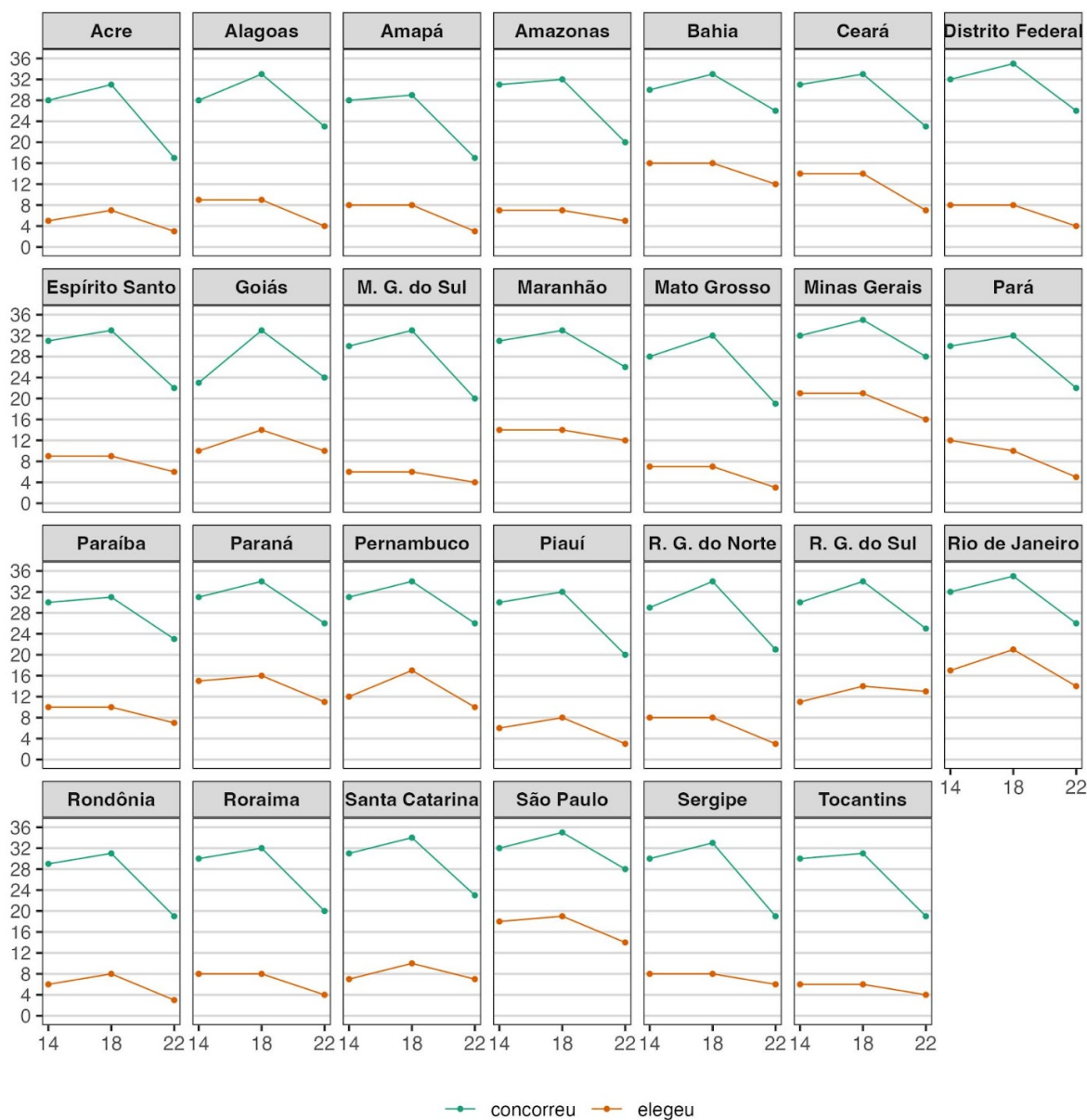


Figura 3: Número partidos que concorreu e elegeu representantes por unidade da Federação. Câmara dos Deputados do Brasil (2014-2022)

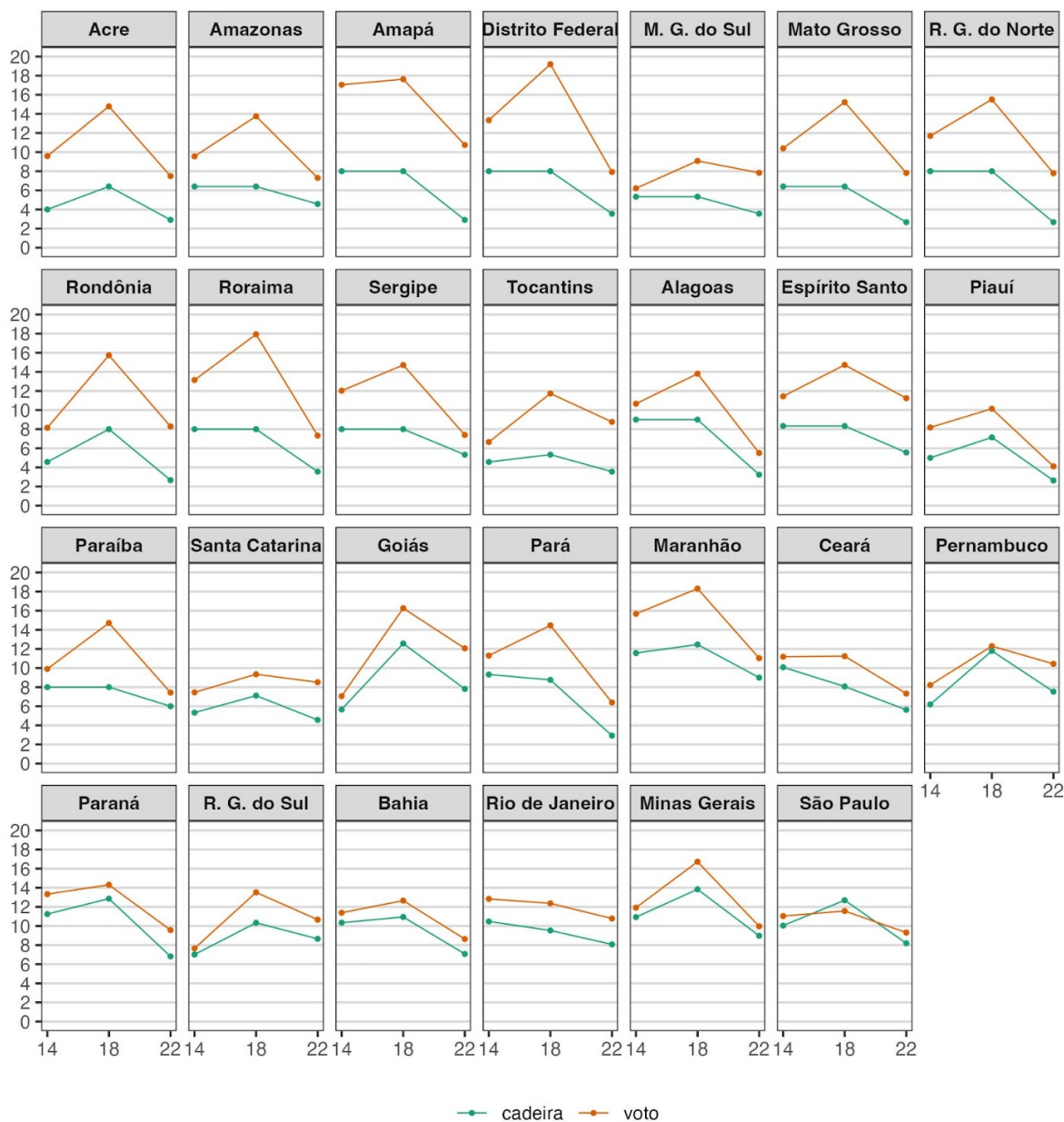


Figura 3: Número efetivo de partidos (cadeiras e votos). Câmara dos Deputados do Brasil (2014-2022)

Na Figura 3, a diferença entre as linhas superior e inferior de cada estado revela o efeito redutor do sistema eleitoral; partidos que não atingem um patamar mínimo de votos acabam ficando de fora do legislativo, o que faz com que a representação fique concentrada em menos legendas. Em 2018, observamos um crescimento da fragmentação eleitoral em todas as unidades, com exceção do Rio de Janeiro. Em 2022 a fragmentação parlamentar caiu em todos os estados; em 14 unidades da Federação o NEP foi inferior a 5.0 (quatro anos, antes disso não havia acontecido em nenhuma delas). Nas duas eleições anteriores era frequente um NEP de pelo menos 8.0; em 2022, somente seis estados igualaram ou ultrapassaram esse patamar (Goiás, Maranhão, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo).

A Figura 3 mostra ainda um resultado incomum na história das eleições: no estado de São Paulo, em 2018, a fragmentação parlamentar superou a fragmentação eleitoral. Esse resultado se deve ao fato de o PSL ter perdido sete cadeiras, pois seus candidatos receberam votação inferior aos 10% do quociente eleitoral; essas cadeiras foram transferidas para seis outros partidos, o que aumentou a fragmentação partidária.

Considerações finais

Democracias que utilizam a representação proporcional frequentemente mudam mecanismos que afetam a representação dos partidos e a forma de os eleitores votarem. Entre elas, a fórmula matemática utilizada para o cálculo das cadeiras, o patamar de votos exigido para um partido eleger uma cadeira e o tipo de lista utilizado.²⁶

Desde a redemocratização até 2014, o sistema proporcional em vigor no Brasil manteve uma incomum estabilidade de seus mecanismos: quociente eleitoral funcionando como cláusula de barreira, possibilidade de coligação e ausência de votação mínima para um candidato ser eleito. A partir de 2015, o Congresso aprovou um conjunto de reformas da legislação eleitoral e partidária, com algumas mudanças no sistema eleitoral que entraram em vigor a partir das eleições municipais de 2016.

Em 2018, o quociente eleitoral não foi empregado como cláusula de barreira, as coligações foram mantidas e um mínimo de votos (10% do quociente) foi exigido para que um candidato pudesse ser eleito. Em 2022, as coligações foram proibidas, o quociente eleitoral (na versão 80% do total) voltou a servir como cláusula de barreira, foi estabelecido um novo patamar para que candidatos pudessem se eleger (20% das sobras) e os partidos tiveram a opção de se agregarem em federações.

²⁶ Sobre reformas eleitorais em democracias tradicionais, ver: (Katz, Gallagher, e Mitchell 2005; Lijphart 1994; Shugart 1992).

Por conta do volume de mudanças nas regras é difícil identificar quais fatores estariam associados às mudanças observadas na composição das bancadas estaduais quando comparamos os pleitos de 2014, 2018 e 2022. Nas eleições de 2018, o fato de pela primeira vez o quociente eleitoral não funcionar como cláusula de barreira favoreceu a representação dos partidos menores. Outro aspecto que contribuiu para a fragmentação parlamentar foi o uso generalizado de coligação, o que aconteceu em um grau mais amplo do que em eleições anteriores. Por fim, o sucesso eleitoral do PSL contribuiu para dispersar ainda mais os votos e as cadeiras nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Nas eleições de 2022 observamos a maior queda da dispersão de votos e cadeiras entre duas eleições sucessivas. O número de partidos que disputam as eleições, bem como os que conseguem eleger representantes caiu em todos os estados. A combinação de duas novas regras (fim da coligação e volta do quociente eleitoral) aumentou significativamente, comparativamente a 2018, o volume de votos que um partido precisa receber para eleger um deputado. A federação, criada como artifício para beneficiar os pequenos partidos, teve efeitos marginais, já que ela foi utilizada por apenas sete partidos.

Observando o funcionamento da representação proporcional do Brasil em uma perspectiva comparada vale a pena assinalar o papel das coligações. Não há democracia (entre as poucas em que a prática está em vigor) em que os partidos tenham a utilizado tão amplamente como os partidos brasileiros no período entre 1986 e 2018. As coligações estão associadas à crescente fragmentação do sistema partidário brasileiro. A proibição de os partidos se aliarem nas eleições proporcionais foi um fator fundamental para redução da fragmentação partidária nas eleições de 2022. Sem as coligações, o Brasil fica mais parecido a outras democracias proporcionais. Se as regras não mudarem, em 2026 teremos elementos para dimensionar os efeitos do novo formato do sistema eleitoral brasileiro.

Bibliografia

Albuquerque, Felipe Munhoz de. 2017. «Uma análise das coligações proporcionais de 2010 e 2014». *Revista Eletrônica de Ciência Política* 8(2).

Carreirão, Yan Souza, e Fernanda Paula do Nascimento. 2010. «As Coligações Nas Eleições Para Os Cargos de Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual No Brasil (1986/2006)». *Revista Brasileira de Ciência Política* 4(julho-dezembro): 75–104.

Fisch, Arthur, e Lara Mesquita. 2022. «Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral». *Estudos Avançados* 36(106): 33–53.

Freitas, Andréia, e Lara Mesquita. 2010. «Coligações Em Eleições Proporcionais: Quem Ganha Com Isso?» *Revista Liberdade e Cidadania* (7): 1–21.

Herron, Eriks, Robertj Pekkanen, e Matthews Shugart. 2017. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Katz, Richard S., Michael Gallagher, e Paul Mitchell. 2005. «Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms». Em *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 57–76.

Krause, Silvana, Carlos Machado, e Luís Felipe Miguel. 2017. *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. São Paulo: Editora Unesp.

Laakso, Markku, e Rein Taagepera. 1979. «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe». *Comparative Political Studies* 12(1): 3–27.

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, USA.

Matheus, Thiago Alexandre Melo. 2021. «Estudo exploratório sobre o fim das coligações nas eleições municipais brasileiras de 2020». *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*: 358–84.

———. 2022. «Consequências (e Distorções) Provocadas Pelo Fim Das Coligações Nas Eleições de 2020 , o Que Esperar Para 2022 ?» Em 45o Encontro Anual Da ANPOCS,.

Melo, Carlos Ranulfo. 2004. *Retirando as Cadeiras Do Lugar: Migração Partidária Na Câmara Dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Mesquita, Lara, e Gabriela Campos. 2019. «Reforma Política: O Impacto Das Novas Leis No Pleito de 2018». *Cadernos Adenauer* 1(XX): 59–77.

Miguel, Luis Felipe, e Pedro Paulo Ferreira Bispo de Assis. 2016. «Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014». *Revista de Sociologia e Política* 24(60): 29–46.

Nicolau, Jairo. 1996. *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo Sobre O Sistema Partidário Brasileiro, 1985-94*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

———. 2017. *Representantes de quem?: Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. 1ª edição. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Passos, José Carlos . 2023. «Reformas Eleitorais No Brasil (2015-2021)». Dissertação de Mestrado: FGV CPDOC.

Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
Raunio, Tapio. 2005. «Finland: One Hundred Years of Quietude». Em *The Politics of Electoral Systems*, eds. Paul Mitchell e Michael Gallagher. Oxford: Oxford University Press, 473–89.

Roll, Rodrigo Tamussino. 2023. «As “Sobras Das Sobras” Eleitorais: Quais as Consequências Práticas e a Relevância Do Julgamento Das ADIs 7228, 7263 e 7325 Pelo STF?» *Curso de Especialização em Direito Eleitoral: UERJ*.

Shugart, Matthew S. 1992. «Electoral Reform in Systems of Proportional Representation». *European Journal of Political Research* 21(3): 207–224.

Stamm, Cristiano, Jefferson Andronio Ramundo Staduto, Jandir Ferrera de Lima, e Yonissa Marmitt Wadi. 2013. «A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil». *Interações (Campo Grande)* 14(2): 251–65.

Taagepera, Rein, e Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.

Winter, Lieven De. 2005. «Belgium: Empowering Voters or Party Elites?» Em *The Politics of Electoral*

Reform, eds. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 417–32.
Zucco, Cesar, e Timothy J. Power. 2021. «Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System». *Comparative Politics* 53(3): 477–500.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.