

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A QUESTÃO DA DESpropORCIONALIDADE NO BRASIL*

Jairo César Marconi Nicolau

RESUMO

A representação proporcional (RP) é o sistema eleitoral mais utilizado nas democracias liberais. Estudos recentes da literatura internacional têm investigado em que medida a RP cumpre sua promessa de dar aos partidos no parlamento um percentual de cadeiras próximo a sua votação. Este texto apresenta os principais sistemas eleitorais utilizados no mundo democrático e ao longo da história brasileira, e discute a questão da desproporcionalidade do sistema de representação no Brasil, sugerindo mudanças que poderiam torná-lo mais representativo.

SUMMARY

Proportional representation (PR) is the most widely-used electoral system among liberal democracies. In the International literature on the subject, recent studies have examined how PR fulfills its promise of giving parties a percentage of parliamentary seats close to their voting strength. In observing the major electoral systems of the democratic world and throughout Brazilian history, this article discusses the disproportionate character of representation in Brazil, suggesting changes that might make the system more representative.

Um eleitor que comparece a sua seção para votar nos dias de eleição não tem conhecimento acerca dos complexos procedimentos utilizados para transformar o seu voto e o de vários outros cidadãos em cadeiras parlamentares. Perguntas tais como: Quantos votos são necessários para um partido eleger um deputado? Quais candidatos serão eleitos? Existe relação entre votos brancos e nulos e o número de deputados eleitos por cada partido?, são dúvidas que povoam a cabeça dos eleitores em cada eleição e que dizem respeito a tais procedimentos. Além disso, a maioria dos eleitores sequer imagina que o modo como eles escolhem seus representantes para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras dos Vereadores não é o mesmo utilizado em outros países democráticos.

Neste texto apresento as principais características do sistema eleitoral brasileiro, procurando apontar suas singularidades comparativamente a outras democracias. Aqui deixo de lado os procedimentos para as eleições majoritárias, isto é, para o Senado e para as diversas esferas do Executivo (Prefeituras, Governos Estaduais e Presidência da República).

(*) Neste artigo faço um resumo de alguns pontos da minha tese de mestrado "Sistemas eleitorais comparados: Exame da proporcionalidade da representação política e seus determinantes", defendida no IUPERJ em março de 1991.

Classificação dos sistemas eleitorais

A forma mais recorrente utilizada pela análise política para classificar os sistemas eleitorais se baseia na regra de alocação ou fórmula eleitoral empregada (Bogdanor e Butler, 1983; Blais, 1988; Shugart e Taagepera, 1989; e Lijphart, 1989). Apesar da especificidade dos vários sistemas eleitorais, em geral eles podem ser reunidos em dois grandes grupos: os que utilizam a fórmula majoritária e os que utilizam a fórmula proporcional. No Quadro I apresento as principais democracias liberais classificadas de acordo com a fórmula eleitoral utilizada em cada uma delas:

QUADRO I

Fórmulas eleitorais utilizadas nas primeiras democracias liberais

1. Fórmulas majoritárias	
maioria simples	Canadá Estados Unidos Reino Unido Nova Zelândia
maioria absoluta	França (1958-1986)
voto alternativo	Austrália
2. Fórmulas proporcionais	
lista	Portugal Espanha Grécia Áustria Bélgica Dinamarca Finlândia Israel Itália Luxemburgo Noruega Holanda Suécia Suíça
STV personalizada	Irlanda Alemanha

A fórmula majoritária geralmente é utilizada em distritos eleitorais que elegem um único representante. Numa eleição realizada segundo essa fórmula, é eleito o candidato que receber mais votos — maioria simples. A fórmula majoritária está fortemente vinculada à idéia de representação territorial, e talvez por isso seja conhecida no Brasil como distrital. Como apenas o partido com mais votos elege seu candidato, a fórmula majoritária geralmente pune os partidos com menos votos e sobre-representa os mais votados. Duas variantes da fórmula majoritária procuram fazer com que o candidato eleito receba mais de 50% dos votos — maioria absoluta. A primeira delas é a eleição em dois turnos: no primeiro turno todos os partidos podem lançar seus candidatos, e, se nenhum obtiver maioria absoluta, há um segundo turno onde concorrem apenas os dois candidatos mais votados. A segunda é o voto alternativo, que permite ao eleitor hierarquizar vários candidatos: caso nenhum candidato obtenha maioria absoluta dos votos em primeira preferência, os votos em segunda preferência são distribuídos para os outros, procedimento este repetido até que um deles venha a obtê-la.

As fórmulas de representação proporcional (RP) procuram distribuir as cadeiras parlamentares aos partidos proporcionalmente às suas respectivas votações. A RP procura, assim, dar representação a todas as opiniões relevantes da sociedade expressas através dos partidos. Os três principais tipos de RP são a de lista, a personalizada e o STV.

A RP de lista é utilizada na maioria das democracias liberais: os partidos apresentam aos eleitores uma lista de candidatos. De acordo com um critério de cálculo preestabelecido, é necessário um mínimo de votos para os partidos conquistarem representação parlamentar. Cada partido receberá tantas cadeiras quantas vezes ele preencher os critérios de cálculo preestabelecidos.

O STV— do inglês *single transferable vote* — é um sistema extremamente complexo, que permite ao eleitor votar prioritariamente nos candidatos em vez de nos partidos: os partidos lançam uma lista de candidatos, cabendo aos eleitores hierarquizá-los independentemente dos partidos. Os candidatos que ultrapassam uma quota predeterminada são eleitos. Existe um complicado sistema de transferência de votos, dos candidatos que obtiveram a quota e dos menos votados para as suas segundas preferências, que permite a outros candidatos atingir a quota.

O sistema de RP personalizada, utilizado atualmente na Alemanha e no México, procura combinar aspectos da fórmula majoritária e da fórmula proporcional: o eleitor pode dar dois votos, um primeiro para uma candidatura individual no distrito eleitoral e um segundo para uma lista partidária. O objetivo do segundo voto é compensar a desproporcionalidade produzida pelo primeiro voto, que funciona de acordo com a regra da maioria simples. A distribuição das cadeiras nacionais de cada partido é feita a partir do segundo voto. Das cadeiras obtidas por cada partido nacionalmente são diminuídas aquelas já preenchidas nos distritos majoritários, sendo as cadeiras restantes ocupadas pelos primeiros nomes da lista

partidária. No Brasil a RP personalizada é conhecida pelo nome de voto distrital misto.

Sistemas eleitorais no Brasil

Desde o Segundo Reinado, o Brasil conheceu onze diferentes fórmulas para eleição de parlamentares da Câmara Baixa (Assembléia Geral no império e Câmara dos Deputados na república): cinco vigoraram no Segundo Reinado, três na República Velha, uma foi utilizada para eleição da Constituinte de 1946, e a última — ainda vigente —, a partir das eleições de 1950.

Durante o Segundo Reinado todos os sistemas eleitorais utilizaram variações da fórmula majoritária. As eleições eram realizadas ora tendo a província, ora tendo os distritos como circunscrição eleitoral.

O Quadro II faz um resumo das principais características das cinco fórmulas eleitorais do Segundo Império. Um detalhe interessante é que tanto a fórmula introduzida em 1855 quanto a introduzida em 1881 exigiam a maioria absoluta, permitindo a realização de mais de um turno.

QUADRO II
Métodos eleitorais no Segundo Reinado

Método	Circunscrição eleitoral	Opções do eleitor	Eleitos	Ano em que entrou em vigor
Majoritário	província	votar em tantos candidatos quantas fossem as cadeiras da província na Assembléia Geral	mais votados individualmente	1842
Majoritário distrital com turnos sucessivos	distrito de um membro	votar em um único candidato n° distrito	maioria absoluta	1855
Majoritário distrital	distrito de dois ou três membros	votar em dois ou três candidatos de acordo com o distrito	maioria simples	1860
Majoritário	província	votar em menos candidatos do que o n° de cadeiras da província	mais votados individualmente	1875
Majoritário distrital com dois turnos	distrito de um membro	votar em um único candidato do distrito	maioria absoluta	1881

A república não trouxe mudanças significativas quanto às fórmulas eleitorais. Tanto que a eleição para a Assembléia Constituinte de 1891 foi feita por meio da mesma fórmula utilizada pela primeira vez no Segundo Reinado. A maior novidade dos métodos eleitorais na República Velha foi a permissão, a partir de 1904, do mecanismo da acumulação, pelo qual um eleitor podia votar mais de uma vez no mesmo candidato.

QUADRO III
Métodos eleitorais na República Velha

Método	Circunscrição eleitoral	Opções do eleitor	Eleitos	Ano em que entrou em vigor
Majoritário	estado	votar em tantos candidatos quantas fossem as cadeiras	mais votados individualmente	1890
Majoritário distrital	distritos plurinominais	votar em dois terços do nº de cadeiras de cada distrito	mais votados individualmente	1892
Majoritário distrital	distritos plurinominais	votar em menos candidatos do que o nº de cadeiras do distrito; acumular votos em um mesmo candidato	mais votados individualmente	1904

O Código Eleitoral de 1932 introduziu alguns mecanismos da representação proporcional, como o cálculo de um quociente eleitoral, mantendo, no entanto, outros mecanismos da representação majoritária. Somente com o fim do Estado Novo, a representação proporcional é introduzida plenamente no país. Primeiro com uma fórmula que atribuía parte das cadeiras (as sobras) aos partidos mais votados nos estados, que favoreceu principalmente o PSD.

A seguir é introduzida a fórmula D'Hondt de maiores médias, que ainda vigora para eleições da Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras dos Vereadores.

QUADRO IV
Métodos eleitorais pós-30

Método	Circunscrição eleitoral	Opções do eleitor	Eleitos	Ano em que entrou em vigor
Misto: parte proporcional/parte majoritário*	estado	votar em um nome separado; votar em tantos candidatos quantas fossem as cadeiras do estado na Assembléia Constituinte	os que atingissem sozinhos o quociente eleitoral; os mais votados individualmente	1932
Proporcional de lista	estado	votar em um único nome	calculam-se as cadeiras dos partidos pela Quota Hare. As não ocupadas vão para o partido	1945
Proporcional de lista	estado	votar em um único nome	mais votado cadeiras dos partidos pela Quota Hare. As não ocupadas são distribuídas pela fórmula D'Hondt	1950

(*) Uma parte dos representantes foi eleita através dos sindicatos.

O sistema eleitoral em vigor no Brasil

O atual sistema eleitoral brasileiro para a eleição da Câmara dos Deputados — em vigor desde 1950 — é o de maior duração na história do país. A seguir, passo a descrever algumas de suas características principais.

As eleições para a Câmara dos Deputados são realizadas em 27 distritos eleitorais — distrito eleitoral é a circunscrição onde os votos são concentrados para determinar quais candidatos obterão cadeiras parlamentares. No Brasil os distritos eleitorais acompanham o mesmo alinhamento dos estados, ou seja, cada estado é um distrito eleitoral. A magnitude dos distritos (M) no Brasil varia entre $M = 8$ e $M = 60$ — magnitude do distrito é o número de cadeiras de cada distrito eleitoral na Câmara Baixa.

O Brasil adota a RP de lista para a escolha de representantes às Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas e Câmara dos Deputados. Para a

distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos, utiliza-se a fórmula D'Hondt de maiores médias, que tem a seguinte operacionalização: dividem-se os votos válidos, inclusive os brancos, pelo número de cadeiras do distrito, achando-se assim o quociente eleitoral. A seguir, os votos de cada partido são divididos pelo quociente eleitoral, encontrando-se o número de cadeiras que cada um obteve. As cadeiras não preenchidas após este cálculo são ocupadas através da fórmula das maiores médias: $a = v / c + 1$, onde v é o número de votos de um partido e c é o número de cadeiras já recebidas por este mesmo partido através do quociente eleitoral. Os partidos que não obtiverem o quociente eleitoral ficam excluídos do acesso às cadeiras alocadas segundo o cálculo das maiores médias.

Uma característica singular da RP brasileira refere-se ao mecanismo pelo qual as candidaturas individuais são eleitas. Os partidos apresentam uma lista de candidatos aos eleitores, e estes podem votar apenas em um candidato. Os mais votados individualmente de cada lista são eleitos, até o preenchimento das cadeiras obtidas por cada partido.

Em outros países que utilizam a RP de lista, o mecanismo da escolha de candidaturas individuais é feito de maneira diferente: na Alemanha e em Israel os partidos apresentam uma lista de candidatos previamente hierarquizados antes das eleições; aos eleitores só é dada a possibilidade de votar nos partidos, não nos candidatos. Já na Bélgica, na Holanda e na Itália os eleitores têm mecanismos específicos para mudar a hierarquização dos candidatos feita previamente pelos partidos. A Finlândia é a única democracia que tem um mecanismo de escolha das candidaturas individuais semelhante ao utilizado no Brasil.

Esta característica da representação política brasileira tem sido um dos alvos prediletos dos críticos da RP, que vêem nela um incentivo ao personalismo, à disputa intrapartidária e ao enfraquecimento dos partidos (Mainwaring, 1991).

Um traço marcante do sistema eleitoral brasileiro ao longo de toda a história republicana diz respeito à distribuição de cadeiras entre os estados na Câmara dos Deputados, que é feita não segundo a proporção destes na população ou no eleitorado, mas segundo outros critérios. Atualmente a Constituição limita em no máximo setenta e no mínimo oito o número de cadeiras de cada estado na Câmara dos Deputados. Assim, utilizando-se um critério proporcional para a distribuição de cadeiras, observa-se que alguns estados têm mais cadeiras do que deveriam — são super-representados — e outros têm menos cadeiras — são sub-representados. Seguindo a tradição dos estudos sobre o tema (Reale, 1959; Soares, 1973; e Kinzo, 1978) elaborei uma tabela com a bancada que cada estado deveria ter na Câmara dos Deputados, segundo preceitos de proporcionalidade. Para a alocação de cadeiras de cada estado utilizei a fórmula Sainte-Lague das maiores médias, que maximiza a proporcionalidade:

TABELA 1

Número de representantes por estado na Câmara dos Deputados segundo o método Saint-Lague de maiores médias (eleitorado de 1989)

Estado	eleitorado	represent. atual	represent. proporcional	diferença
Roraima	73.001	8	0	-8
Amapá	118.144	8	1	-7
Acre	182.797	8	1	-7
Tocantins	485.048	8	3	-5
Rondônia	557.781	8	3	-5
Sergipe	776.071	8	5	-3
Amazonas	842.083	8	5	-3
Dist. Federal	857.330	8	5	-3
M. Grosso Sul	1.002.232	8	6	-2
Mato Grosso	1.027.972	8	6	-2
Alagoas	1.210.797	9	7	-2
Rio G. Norte	1.298.088	8	8	0
Piauí	1.334.282	10	8	-2
Esp. Santo	1.407.759	10	9	-1
Paraíba	1.756.417	12	11	-1
Maranhão	2.144.352	18	13	-5
Goiás	2.178.977	17	13	-4
Pará	2.186.852	17	13	-4
Sta. Catarina	2.729.916	16	17	+1
Ceará	3.351.606	22	21	-1
Pernambuco	3.764.143	25	23	-2
Paraná	5.045.626	30	31	+1
Rio G. Sul	5.700.461	31	35	+4
Bahia	5.893.861	39	36	-3
R. de Janeiro	8.166.547	46	51	+5
Minas Gerais	9.432.524	53	58	+5
São Paulo	18.500.980	60	114	+54
Total	82.025.647	503	503	0

Existe uma série de outros aspectos importantes do processo eleitoral brasileiro, tais como: os critérios de acesso aos meios de comunicação, o domicílio eleitoral, o número de candidatos que um partido pode lançar, a permissão de coligações, entre outros. Todos eles têm impacto sobre o sistema político em geral, e sobre o sistema partidário em particular. No entanto seus efeitos não interessam diretamente ao que chamo neste trabalho de sistema eleitoral, ou seja, os mecanismos utilizados para transformar votos em cadeiras parlamentares. Por essa razão esses aspectos da legislação eleitoral brasileira serão deixados de lado.

A questão da desproporcionalidade

Um sistema eleitoral produz vários efeitos sobre o sistema político em geral: geralmente ele favorece os partidos com mais votos e desfavorece os partidos com menos votos; pode favorecer o multipartidarismo ou o bipartidarismo; e ainda tem uma relação indireta com a estabilidade política, levando-se em conta os aspectos anteriores (Shugart e Taagepera, 1989).

O efeito do sistema eleitoral que analiso aqui é o grau de sua desproporcionalidade na relação entre votos obtidos por um partido e suas cadeiras parlamentares. Como vimos anteriormente, o princípio fundamental da RP é tentar guardar o mais possível a proporcionalidade entre percentual de votos e percentual de cadeiras parlamentares. Um sistema de RP perfeito seria aquele em que a proporção das cadeiras de cada partido no parlamento fosse idêntica à proporção dos votos destes mesmos partidos.

Os sistemas eleitorais que utilizam a fórmula majoritária não têm por princípio nenhuma preocupação com a proporcionalidade entre votos e cadeiras obtidas pelos partidos. E de fato todos eles têm sido extremamente punitivos com os menores partidos, e portanto altamente desproporcionais. Isso faz com que alguns partidos recebam mais cadeiras parlamentares que seus votos, enquanto outros recebem menos cadeiras que seus votos. O resultado das eleições para a Câmara dos Comuns nas eleições inglesas de 1979 demonstra essa desproporcionalidade: os conservadores, com 43,9% dos votos, obtiveram 42,4% das cadeiras, enquanto os liberais, com 13,8% dos votos, obtiveram apenas 1,7% das cadeiras.

A desproporcionalidade pode ser definida a partir de dois critérios (Lijphart, 1986). Um deles diz respeito a como cada sistema eleitoral favorece os maiores partidos, ou prejudica os menores. O outro é o modo através do qual o percentual de votos dos partidos se relaciona com seu percentual de cadeiras. Com relação ao primeiro critério, o sistema eleitoral brasileiro favorece os partidos com maiores votações e desfavorece aqueles com menores votações.

Com relação ao segundo critério, existe um alto grau de desproporcionalidade entre percentual de votos e percentual de cadeiras dos partidos.

A desproporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro é produzida pelos seguintes fatores: a fórmula matemática utilizada, a magnitude dos distritos, a cláusula de exclusão e a distribuição desigual de cadeiras entre os estados. A seguir, procuro analisar como cada um desses aspectos influencia na produção da desproporcionalidade representativa no Brasil.

Como já foi dito anteriormente, todos os sistemas de RP de lista necessitam de uma fórmula matemática para efetuar o cálculo das cadeiras que deverão ser atribuídas a cada partido. As mais utilizadas são a D'Hondt, a Sainte-Lague e a de maiores sobras. A fórmula D'Hondt, utilizada no Brasil, é considerada pela literatura (Lijphart, 1986) como a que produz

maior desproporcionalidade entre votos e cadeiras, comparativamente às outras, além de favorecer os maiores partidos.

A fórmula utilizada hoje no Brasil é a fórmula D'Hondt de maiores médias. No entanto, sua aplicação entre nós tem duas características singulares que aumentam a desproporcionalidade. A primeira é a inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral; a segunda é a exclusão do recebimento de cadeiras para os partidos que não obtiveram previamente o quociente eleitoral. Assim, quanto mais alto for o número de votos em branco, mais difícil será para um partido obter representação parlamentar. Por exemplo, em uma eleição para a alocação de cinco cadeiras parlamentares, com as situações A, B e C:

	A	B	C
votos nos partidos	90%	80%	70%
votos em branco	10%	20%	30%
quociente eleitoral sem os brancos	18%	16%	14%
quociente eleitoral com os brancos	20%	20%	20%

observa-se que o quociente eleitoral deveria ser menor caso os votos em branco não fossem computados. Um partido com 17% dos votos deveria obter uma cadeira tanto no caso B (16%), quanto no C (14%), mas com a inclusão dos votos em branco este mesmo partido fica excluído da representação. Nos casos B e C, um partido, ao ficar de fora da representação, acaba super-representando outros.

Em um sistema eleitoral que utiliza a RP, quanto maior for a magnitude do distrito (M), menor tenderá a ser a desproporcionalidade entre votos e cadeiras. No Brasil M varia entre 8 e 60 e a M média é igual a 19.

Para demonstrar o efeito de M sobre a distribuição de cadeiras fiz o exercício apresentado na Tabela II. Utilizando o resultado percentual das eleições de 1986 para a Câmara dos Deputados em São Paulo (M = 60), calculo como se daria a distribuição de cadeiras em outros estados com $M \neq 60$, caso se mantivesse a mesma proporção de votos de cada partido. Observa-se que o maior partido, no caso o PMDB, em todos os casos tem um percentual de cadeiras maior do que o seu percentual de votos. O PDT, com 3,3% dos votos, elegeria dois deputados em São Paulo, dois na Bahia, um em Santa Catarina e nenhum no Acre. Por fim, observa-se que o índice D^1 , que mede a desproporcionalidade agregada, é maior quanto menor é a M dos estados: 3,1% em São Paulo, 5,6% na Bahia, 6,6% em Santa Catarina e 13,7% no Acre.

(1) O índice D é calculado tomando-se a diferença entre o percentual de votos e cadeiras de cada partido, somando-se e dividindo-se por dois.

TABELA II

Variação da representação por partido, segundo a magnitude de quatro estados brasileiros.

(São Paulo, Bahia, Santa Catarina e Acre)

Partidos	São Paulo			Bahia		S. Catarina		Acre	
	%V	% C	Nº C	% C	Nº C	% C	Nº C	% C	Nº C
PMDB	44,3	46,7	28	46,2	18	44,0	7	50,0	4
PTB	17,0	18,3	11	18,0	7	18,8	3	25,0	2
PDS	16,9	18,3	11	18,0	7	18,8	3	12,5	1
PT	13,3	13,3	8	12,8	5	12,5	2	12,5	1
PDT	3,3	3,3	2	5,1	2	5,9	1	0	0
Outros	5,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Total			60		39		16		8
Índice D		3,1		5,6		6,6		13,7	

Desta forma, as diferentes magnitudes dos distritos eleitorais têm produzido desproporcionalidades desiguais no sistema eleitoral brasileiro. Nos estados de M muito baixa, há uma forte desproporcionalidade na relação entre votos e cadeiras, sendo os pequenos partidos sub-representados e o partido com mais votos sempre super-representado.

Em algumas democracias, geralmente com um único distrito eleitoral e $M > 100$, é exigido um percentual mínimo de votos (cláusula de exclusão) para um partido obter representação parlamentar: em Israel, um partido deve receber no mínimo 1,0% dos votos para obter representação na câmara baixa, na Holanda esse patamar cai para 0,67%, enquanto na Alemanha é de 5,0% dos votos. Em todos esses países esse patamar é legalmente definido.

Atualmente, no Brasil, não existe nenhuma cláusula de exclusão legalmente definida, porém os partidos necessitam um percentual mínimo de votos para obter representação, definido através do cálculo do quociente eleitoral. Como já foi visto, o quociente eleitoral varia de acordo com o número de votos em branco. Por isso, o percentual de votos que um partido necessita para conseguir representação varia de eleição para eleição. Apesar disso, pode-se estabelecer um percentual mínimo dos votos, excluídos brancos e nulos, que um partido necessita em cada estado para eleger um parlamentar. Esse número é obtido dividindo-se 100% (votação total) pela magnitude de cada distrito.

Na Tabela III, observa-se que o percentual mínimo de votos que um partido necessita para ter representação parlamentar varia enormemente. Em estados com oito representantes, como o Acre, são necessários 12,5% dos votos, enquanto em São Paulo basta 1,7% dos votos. Dessa forma, o sistema eleitoral brasileiro, apesar de não ter uma cláusula de exclusão legalmente definida, coloca custos diferenciados para os partidos conseguirem eleger um representante.

REFERÊNCIAS

Blais, André. "The classification of electoral Systems". *European Journal of Political Research*, 16:99-110,1988.

Bogdanor, Vernon e Butler, David. "Democracy and elections: electoral systems and their political consequences". Cambridge University Press, 1983.

Braga, Hilda Soares. "Sistemas eleitorais do Brasil(1821-1988)". Senado Federal, 1990.

Carstairs, Andrew. "A short history of electoral system in Western Europe". George Allen and Unwin, 1980.

Kaase, Max. "Personalized proportional representation: the model of the West Germany electoral system". In: Arend Lijphart e Bernard Grofman (orgs.). *Choosing an electoral system. Issues and alternatives*. Praeger Publishers, 1984.

Katz, Richard. "Intraparty preference voting". In: Arend Lijphart e Bernard Grofman (orgs.). *Electoral law and their political consequences*. Agathon Press, 1986.

Kinzo, Maria D'Alva. "Representação política. Perspectiva teórica e um exame da experiência brasileira", 1978 (tese de mestrado).

_____. e Lamounier, Bolivar. "Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil". *Dados*, nº 19,1978.

Lijphart, Arend. "Degrees of proportionality proportional representation formulas". In: Arend Lijphart e Bernard Grofman (orgs.). *Electoral laws and their political consequences*. Agathon Press, 1986.

_____. *As democracias contempôrneas*. Gradiva, 1989.

_____. "The political Consequences of electoral laws. 1945-85". *American Political Science Review*, vol. 84, nº 2,1990.

Mackie, T. and Rose, Richard. *The International almanac of electoral history*. 2nd ed. Facts on File, inc, 1982.

Mainwaring, S. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". *Novos Estudos Cebrap*, nº 29,1991.

Nicolau, Jairo. "A questão da desproporcionalidade representativa no pensamento político brasileiro", 1989, mimeo.

Nicolau, Jairo. "A questão da desproporcionalidade representativa no pensamento político brasileiro", 1989, mimeo.

TABELA III
 Percentual mínimo de votos válidos (exclusive os brancos) por estado para obtenção de representação parlamentar na Câmara dos Deputados

Estado	Magnitude	% votos válidos para obtenção de cadeiras*
AC	8	12,5
AP	8	12,5
AM	8	12,5
DF	8	12,5
MT	8	12,5
MS	8	12,5
RN	8	12,5
RO	8	12,5
RR	8	12,5
SE	8	12,5
TO	8	12,5
AL	9	11,1
ES	10	10,0
PI	10	10,0
PB	12	8,3
SC	16	6,3
GO	17	5,9
PA	17	5,9
MA	18	5,5
CE	22	4,6
PE	25	4,0
PR	30	3,3
RS	31	3,2
BA	39	2,6
RJ	46	2,2
MG	53	1,9
SP	60	1,7

(*) Excluídos brancos e nulos

Como já foi visto, na Tabela II, a distribuição de cadeiras entre os estados na Câmara dos Deputados não segue um princípio rigorosamente proporcional. O principal efeito disso sobre os partidos é a sub-representação daqueles com votação concentrada nos grandes estados, sobretudo São Paulo. Por exemplo: nas eleições de 1988 para a Câmara dos Deputados em São Paulo, o PT, que segundo as regras atuais obteve oito cadeiras, deveria, em um sistema rigorosamente proporcional, conquistar quinze ou dezesseis cadeiras, dobrando sua representação.

Outro efeito da distribuição desigual de cadeiras entre os estados se dá sobre o peso dos votos de cada eleitor. No atual sistema eleitoral brasileiro, o voto de um eleitor do Amapá vale aproximadamente 21 vezes o voto de

Porto, Walter Costa. "O voto no Brasil da colônia à quinta República". Gráfica do Senado Federal, 1989, vol. I.

Rae, Douglas. *The political consequences of electoral laws*. The Yale University Press, 1967.

Reale, Miguel. "O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 7, 1959.

Ribeiro, Fávila. *Direito eleitoral*. Forense, 1976.

Rose, Richard. "Elections and electoral systems: choices and alternatives". In: Vernon Bogdanor e David Butler, *Democracy and elections*. Cambridge University Press.

Shugart, M. "The effects of district magnitude: Venezuela as a crucial experiment". *European Journal of Political Research*, 13, 1985.

_____. e Taagepera, Rein. *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*. Yale University Press, 1989.

Soares, Gláucio Ari Dillon. "Desigualdades eleitorais no Brasil". *Revista de Ciência Política*, vol. 7, nº 3, 1973.

Souza, Maria do Carmo Campello. *O Estado e os partidos políticos no Brasil*. Alfa-Omega, 1976.

um eleitor de São Paulo². A regra democrática de dar a cada cidadão um voto com peso igual ao de outro é flagrantemente violada por esse dispositivo.

(2) Esse número foi obtido pela divisão do eleitorado de cada estado pelo número de suas cadeiras (118.144 : 8 = 14.768 e 18.500.980 : 60 = 308.349) e fazendo-se depois a divisão de um pelo outro (308.349 : 14.768 = 20,87).

Possibilidades de uma maior proporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro

A desproporcionalidade na relação entre votos e cadeiras é apenas um dos efeitos produzidos por um sistema eleitoral. Além dela, aspectos como a facilidade para a formação de governos e a estabilidade governamental são algumas das questões que interessam às elites de cada país quando resolvem por um e não por outro sistema eleitoral.

De 1945 até hoje muitas democracias que utilizam a RP procuraram aumentar a proporcionalidade de seus sistemas eleitorais, reformando a legislação eleitoral. A Áustria, a Noruega, a Dinamarca, a Islândia e a Suécia (Lijphart, 1989) foram alguns dos países que diminuíram a desproporcionalidade de seus sistemas eleitorais por meio de reformas políticas. Nesses países, geralmente trocou-se a fórmula D'Hondt por outra mais proporcional, aumentou-se a magnitude dos distritos, ou criaram-se distritos eleitorais suplementares.

Pode-se querer algum dia tornar o sistema eleitoral brasileiro mais proporcional, acompanhando os esforços de muitos outros países que utilizam a RP. Para tal, sugiro algumas idéias, procurando me deter naquelas que considero mais simples e de maior operacionalidade política. Idéias como a criação de um único distrito eleitoral nacional e de um distritamento que não levasse em consideração as fronteiras estaduais, por exemplo, são maximizadoras da proporcionalidade, mas praticamente inviáveis politicamente.

Inicialmente, é necessário excluir do cálculo da distribuição de cadeiras os votos em branco, e permitir que partidos que não elegeram candidatos através do quociente eleitoral tenham acesso à distribuição das cadeiras restantes. A fórmula atual (D'Hondt de maiores médias) favorece o maior partido eleitoral, enquanto a fórmula Sainte-Lague tende a ser mais favorável aos menores partidos eleitorais. A escolha entre uma e outra pode depender da relação desse aspecto com outros da legislação eleitoral, tais como o mecanismo da coligação. Permitir a coligação para eleições parlamentares e introduzir a fórmula Sainte-Lague de maiores médias pode favorecer em demasia os pequenos partidos.

O ideal é que cada estado tenha o percentual de cadeiras parlamentares segundo o percentual de sua população na população brasileira. Na Tabela I apresento qual seria a distribuição de cadeiras entre os estados caso se utilizasse um critério rigorosamente proporcional. O único problema derivado dessa distribuição seria que o estado de Roraima ficaria sem representação parlamentar.

A introdução de um critério proporcional para distribuição de cadeiras da Câmara dos Deputados entre os estados faria com que alguns

estados tivessem magnitudes muito baixas, aumentando-se a desproporcionalidade. A solução para a desproporcionalidade gerada por esse fator e por impactos residuais da fórmula eleitoral poderia ser a criação de um distrito suplementar nacional. As cadeiras desse distrito visariam conferir aos partidos sub-representados as cadeiras a que eles teriam direito. Países como Suécia e Dinamarca, que adotam o sistema de distritos suplementares, exigem um número de votos para que os partidos tenham acesso a essas cadeiras. No Brasil também seria necessária a introdução de mecanismo semelhante, para evitar que partidos com votações muito baixas obtivessem cadeiras parlamentares.

Jairo César Marconi Nicolau é doutorando em Ciência Política do IUPERJ.

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 33, julho 1992
pp. 222-235

Palavras-chave:

Representação política; proporcionalidade; democracia; Brasil; sistema eleitoral; desproporcionalidade.

Keywords:

Political representation; proportionality; democracy; Brazil; electoral system; disproportionality.