

Estudos Eleitorais

TSE - N.1, jan./abr. 1997

Representação, proporcionalidades e Democracia

Wanderley Guilherme dos Santos

Bacharel e licenciado em Filosofia (UFRJ), com especialização em Problemas de Desenvolvimento Econômico (CEPAL), e Ph.D em Ciência Política (University of Stanford), Wanderley Guilherme dos Santos é professor da Candido Mendes, do Rio de Janeiro, e autor, entre outros, dos livros *Cidadania e Justiça*; *Brasil, sociedade democrática*; *Sessenta e quatro – anatomia da crise*; e *Crise e castigo – partidos e gerais na política brasileira*.

A proporcionalidade é o princípio de representação eleitoral que, teoricamente, assegura a mais equitativa distribuição de poder, à exceção da Democracia direta, de participação compulsória, e cuja regra de decisão coletiva fosse a unanimidade. Alternativamente, a constituição do poder poderia obedecer ao radical princípio de aleatoriedade – o sorteio. Anota-se com frequência que tais critérios seriam a expressão máxima da formação democrática do poder político, somente substituídos por razões de natureza operacional. Até Rousseau, possivelmente o menos romântico e o mais arguto dos teóricos da política no século XVIII, em infeliz consideração ao final do Livro III, em *Do contrato social*, assinala que, por razões práticas, o critério da *maioria* seria sucedâneo apropriado ao da unanimidade, seja como processo de escolha dos magistrados (leia-se, ocupantes dos postos de poder), seja como critério de escolha entre cursos de ação alternativos. O poder, ainda assim, representaria a expressão da vontade geral.¹

Sensato na exposição, o parágrafo anterior não contém uma só proposição isenta de controvérsia. Iniciando pela contestação do que é mais

¹ Cf. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du contract social*, em *Oeuvres complètes*, 3, Bibliothèque de La Pléiade. Paris : Gallimard, 1964. p. 441.

difundido, os gregos, ao contrário do que correntemente se sustenta, não cometeram a sandice de entregar ao *acaso* o destino de suas comunidades. O sorteio mediante o qual se definia o *piloto* da cidade nada possuía de democraticamente casual, operando, ao contrário, como método consensualmente aceito de interrogar a vontade dos deuses sobre quem, entre os membros das famílias deles descendentes, e só entre estas, deveria exercer o comando político. Na impossibilidade de acordo entre as famílias reivindicantes da mesma ancestralidade divina, sobre quem assumiria o poder, quando vago, *unanimemente* estipulavam que eram elas e só elas as descendentes dos deuses; que o poder se fundava em delegação divina, de onde incontestável; e que o método válido de apurar a vontade dos deuses seria inquiri-los através do sorteio.

Na essência, sortear o *piloto* da cidade significava *eliminar* a possibilidade de equívocos implícita na noção de *acaso*, entregando-se, pois, a decisão sobre tão relevante matéria à infalível vontade dos deuses. Os ágoras gregos posteriores, com as exclusões que lhes eram próprias (mulheres, escravos, metecos), não indicam *retrocesso* sobre o procedimento *democrático* do sorteio, mas *progresso* pela dessacralização do poder político, pela *expansão* do número de titulares de cidadania e, crucial, pela introdução do *imprevisto* como ingrediente natural da vida em comunidade. Decisões aparentemente certas podiam revelar-se portadoras de conseqüências funestas e, portanto, passíveis de alteração, sem que a correção temporária de rumos simbolizasse qualquer atentado à soberania divina. Capacidade persuasiva, indeterminação quanto a resultados, e legitimidade de retificações são características inseparáveis da vida em comunidade, ainda que o exercício tirânico do poder imponha a hipocrisia publicamente sancionada, embora privadamente renegada, de que não existe melhor *piloto* do que o eventual, nem fundamento possível para decisões diferentes das que ele e áulicos adotam.²

² Para esclarecimento definitivo do método de "sorteio", ver FUSTEL DE COULANGES, *Recherches sur le droit de propriété chez les grecs e Recherches sur le tirage au sort appliqué à la nomination des archontes athéniens*. Paris : Hachette, 1891; New York : Arno Press, reprint 1979. Sobre a invenção do espaço-tempo

Representação, portanto, jamais quis dizer rodízio de poder conforme as surpresas do aleatório, nem foi esta a razão que conduziu Platão, patrono de todos os autocratas, a denunciar os *professores* (os sofistas) como agentes da desordem e da irracionalidade. Foi a convicção de que existe um saber transcendente sobre a *polis*, acessível a privilegiados, e que este saber comanda a virtude, foi a intensidade com que viveu esta convicção que o fez totalitário. Tomar a intensidade de uma convicção como critério de sua verdade é a característica essencial, então como hoje, de todo fanatismo e sua implacável desumanidade.

A Democracia direta, se é para exprimir a vontade geral, requer a participação compulsória. Participação voluntária propicia o aparecimento de *caronas* (*free-riders*), e Aristóteles já percebera o problema da ação coletiva, e como resolvê-lo pela via da compulsão ou de pagamentos laterais. Sem incentivos ou punições os carentes não deixariam seus necessários afazeres privados para discutir o *bem público*, nem os afortunados se importariam com o que pudesse ser decidido, *garantida a regra da unanimidade*.³ É a regra da unanimidade enfim que, cegamente, tanto congela privilégios, quanto assegura a sobrevivência dos vulneráveis. Se se abandona a regra da unanimidade, supostamente por razões práticas, e se se aceita a maioria como legítima expressão da vontade geral, em nome de que se criticará eventual maioria quando houver por bem expropriar, ostracisar, desonrar, calar e encarcerar a todos os opositores? Se a maioria contém o monopólio da vontade geral, a oposição é o mal, e contra ela deve-se abater todo o poder do Estado. Foi Edmund Burke quem afirmou tal tese com todas as letras, enquanto se horrorizava com o terror revolucionário francês do século XVIII.⁴

A unanimidade é na verdade inviável como critério porque ela é impossível como *fato*, e este é o princípio epistemológico fundamental da

cívico por CLÍSTENES, suas ligações com o urbanismo de HIPÓDAMOS, a geometria pitagórica e a institucionalização fundamental dos conceitos de isonomia (lei comum) e isegoria (mesmo direito à palavra), ver PIERRE LEVÊQUE e PIERRE VIDAL-NAQUET, *Clisthène l'athénien*, Paris : Macula, 1983.

³ Cf. ARISTOTLE, *Politics*, Loeb Classical Library : Harvard Un-Press, reprint 1967, Livro II, I. 10; II, II. 4 e, sobretudo, Livro IV, VII. 2.

⁴ Cf. EDMUND BURKE, *Thoughts on the present discontents* (1770), in *The writings and speeches of Edmund Burke*, Oxford Un. Press, v. 2, p. 318; *Reflections on the revolution in France*.

Democracia representativa. Não existe unanimidade senão manufaturada porque não existe nenhum lugar social de onde, mirante, se descortine a verdade completa sobre qualquer coisa. E se as parcelas são nulas, o somatório é zero. A unanimidade não existe, não sendo, portanto, a maioria, sua face humana. A maioria é uma parte, legítima enquanto preservar a outra parte, e o que ambas decidem é, de qualquer modo, precário, sujeito a revisões e constestações. Em pílula, aqui estão concentrados os dois mais importantes teóricos da Democracia representativa do século XIX: John Stuart Mill e José de Alencar.⁵

Se o poder representativo, desassistido dos deuses, compreende proporcionalmente as diversas partes do todo, como efetuar tal contabilidade? Imperfeitamente é a resposta apropriada, posto que são várias as proporcionalidades a representar e que nunca estão em equilíbrio concomitante. Em política, como em economia, a criatura do equilíbrio geral não discrepa do *simile* fantasiado por Mary Shelley. Toda proporcionalidade, se obedecida exatamente, viola outra, e nesta competição, por proporcionalidades representativas, concentra-se o moto-perpétuo do dinamismo político. Com esta moldura cautelar, seguem-se observações sobre aspectos do debate brasileiro, representação *versus* proporcionalidade.

Representação, proporcionalidades e Democracia incluem-se entre as palavras mágicas capazes de estimular avalanche de controvérsias. Aqui, tratarei com brevidade de alguns dos aspectos mais proeminentes das controvérsias, restringindo drasticamente, exceto em um caso, remissões críticas. O primeiro repto à fixação de adequada proporcionalidade encontra-se na descoberta do que constituiria uma diferença aceitável entre o tamanho do corpo de cidadãos e o tamanho do corpo de representantes. Entre os extremos rousseauianos de poder centralizado *versus* democracia direta, os modernos inventaram a Democracia representativa, na qual os cidadãos delegam a seus representantes (legisladores e executivos) a soberania de governo, sendo variável de um país para outro o número de

⁵ Cf. JOHN STUART MILL, *On liberty e Considerations on the representative government* (qualquer edição confiável), e *Dois escritos democráticos*, de José de Alencar. Rio de Janeiro : UFRJ, 1991.

seus representantes. Nem por isso a diferença numérica entre o corpo dos representantes e o dos representados é totalmente errática, se a compararmos país a país, ou se acompanharmos a história de um só deles.

Matéria de preocupação permanente dos teóricos da política, inclusive dos premonitórios céticos quanto ao destino das Democracias (Moise Ostrogorski, Robert Michels, Gabriel Tarde, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Gustave le Bon, Ortega y Gasset), que, constituindo ainda a Democracia regime excepcional no período em que escreveram (passagem do século XIX para XX), já haviam antecipado os dinamismos *endógenos* que poderiam pervertê-la, o tema é também constante nas reflexões modernas.

Moderna aqui refere-se à grande revisão teórica que a introdução das pesquisas de opinião sobre preferências eleitorais (*The people's choice* é a referência inaugural obrigatória) provocou. Os anos 50, 60 e 70 foram marcados por intenso debate sobre constituição e dinâmica da Democracia, ainda minoritária no conjunto mundial de nações autônomas, mas hegemônica como ideal regulador, debate originado em ângulo distinto dos céticos anteriores. É sobretudo em contraponto a Ostrogorski, Michels e seus descendentes, de um lado, e aos elitistas Tarde, Pareto e Mosca, de outro, que se percebe a ousadia e a ambição teórica dos volumes *Union Democracy*, de S. M. Lipset e colaboradores, e de *Who governs?* de Robert Dahl e associados. Ao pessimismo conservador ou revolucionário do início do século, sem dúvida alguma fortalecido pelos achados brutos das pesquisas eleitorais da escola de Michigan, respondem as reelaborações de Paul Lazarsfeld e Bernard Berelson, em *Voting*, de Philippe Converse e outros, em *The american voter*, bem como a extensa literatura internacional que inspiraram. Em plano mais abstrato, e em paralelo, são as pouco mais de duas décadas em que se produzem *An economic theory of Democracy*, *A preface to democratic theory*, *Polyarchy* e *The calculus of consent*, respectivamente de Anthony Downs, Robert Dahl, James Buchanan e Gordon Tullock, que, somados à *The logic of collective action*, de Mancur Olson, Jr., estabeleceram a agenda contemporânea da problemática democrática.

Nem todos os membros das novas gerações de cientistas sociais, contudo, estão apropriadamente familiarizados com o trabalho cumulativo

que os antecedeu, nem, particularmente grave, herdaram a cautela teórica e o artesanato apurado que definem o controle de qualidade dos produtos de primeira linha. O fenômeno é universal e também se manifesta no meio acadêmico brasileiro, dificultando a penosa acumulação de conhecimento sobre as questões relevantes. Não violando o senso de oportunidade, mas sem leniências injustificáveis, vale repor alguns tópicos em seus devidos lugares. O tema da relação numérica entre representantes e representados, em Democracias representativas, provê à feição uma dessas oportunidades.

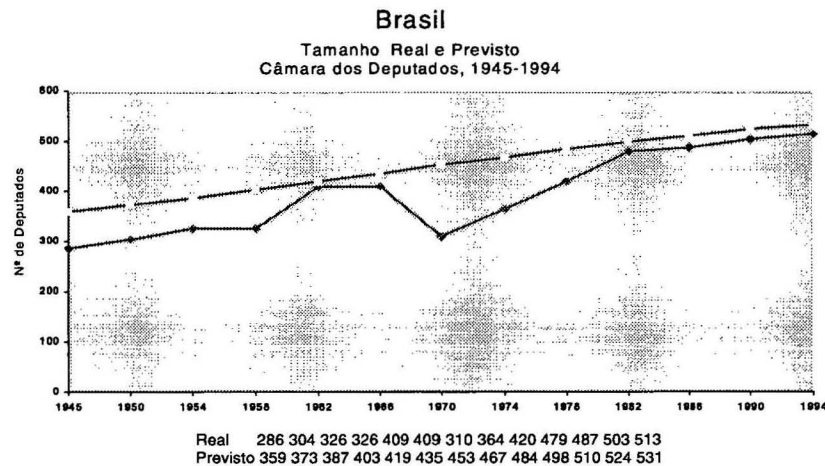
Em tese recente, Rein Taagepera e Matthew Shugart sustentaram que a relação entre o tamanho da população e o dos Parlamentos não é aleatória e que, reiteradamente, *os Parlamentos tendem a ter um número de membros que se aproxima da raiz cúbica do número de habitantes*. Por isso, as Democracias mais populosas costumam gerar Assembléias maiores, sendo esta a primeira proporcionalidade relevante — a que existe entre sociedade total e instituições representativas — solucionada,⁶ na maioria dos países, pela denominada *lei do cubo*.

Admitindo, como admiti apressada e desatentamente, a consistência da *lei*, qual seria o retrato cúbico do Brasil?⁷ O gráfico 1 mostra a relação entre o tamanho real e o previsto pela lei do cubo para a Câmara dos Deputados nas 13 eleições legislativas federais entre 1945 e 1994. Por ele vê-se que o tamanho do nosso corpo de representantes (513 pessoas, o número total de deputados federais) não seria excessivo para nossas dimensões populacionais, estando ligeiramente abaixo do que poderia ser. O alto grau de similaridade entre as duas curvas indicaria que as instituições políticas brasileiras seriam aprovadas nesse aspecto específico do problema da proporcionalidade. Embora conformando-se às *previsões da lei do cubo*, o tamanho da nossa Câmara dos Deputados nunca foi estabelecido por lei, resultando, antes, do somatório das bancadas das diversas Unidades da Federação (estados), procedimento que terminou por gerar dificuldade no desenho de nosso sistema de representação. Antes de considerar

⁶ Cf. REIN TAAGEPERA & MATTHEW S. SHUGART, *Seats and votes, the effects and determinants of electoral systems*. New Haven : Yale University Press, 1989.

⁷ Ver W. G. SANTOS e R. A. SCHIMITT, *Representação, proporcionalidades e Democracia*. Monitor Público, v. 2, n. 5, mar./maio 1995.

este novo aspecto, porém, revisitemos a *lei do cubo* a fim de revelar sua improcedência ao mesmo tempo que se indica a tendência real do tamanho dos Parlamentos em todas as Democracias que examinamos.



FONTES: IBGE, TSE

Em *Seats and votes*, o capítulo 15 tem por título *A lei da raiz cúbica do tamanho das Assembléias*, e lê-se no terceiro parágrafo: “O número de lugares (cadeiras, vagas – WGS acrescentou) em Assembléias nacionais reais *tende* a ser próximo da raiz cúbica das populações das Nações (WGS acrescentou a ênfase). A evidência para tal *lei da raiz cúbica do tamanho das Assembléias* é também apresentada no mesmo capítulo. “Em contraste a muitas outras relações, esta é denominada de *lei* porque a conexão empírica está sustentada em um modelo racional”. O resto do capítulo persevera na presunção e intensifica por vezes a retórica congratulatória, sem que os autores se apercebam de algumas obviedades, a seguir discriminadas.

Em primeiro lugar, que a raiz cúbica das populações seja aproximadamente de mesmo valor do tamanho real das Assembléias pode muito bem constituir sistemático acidente. Por exemplo, quaisquer variáveis que satisfaçam a fórmula $L \text{ (Legislativo)} = [(X (Y/2))]^{1/2}$, de tal modo que a variação em X e Y corresponda aproximadamente à variação da população, proporcionará resultados semelhantes aos apresentados por Taagepe-

ra e Shugart. Generalizando, quaisquer duas ou mais variáveis associadas de tal modo que correspondam a uma transformação correspondente à raiz cúbica reproduzirá os mesmos gráficos apresentados pelos autores para o *passado* dos países considerados.

Não desperdicei tempo alimentando micros com dados nosocomiais, educacionais, econômicos, etc. e, mediante apropriados comandos e manipulações de dados reais sobre os tamanhos do Legislativo brasileiro, observar que possíveis *leis* alternativas seriam randomicamente produzidas. Quem sabe o quadrado do nº de estupros femininos registrados na cidade de São Paulo? Se computarmos essa fórmula para 1996 (24 estupros), obteríamos $(\text{est.})^2 = 576$, não muito longe dos 513 deputados federais, que é o tamanho efetivo da Câmara Federal. Estou certo de que é possível encontrar *cidades-irmãs*, em todo o mundo, que conduzam ao mesmo resultado, ou seja, o tamanho do Legislativo será igual ao quadrado do nº de estupros de mulheres das cidades com a propriedade X (é bastante provável que se encontre uma comunalidade entre cidades, entre tantas centenas de milhares, cujo gráfico, dispondo-as em conjunção com o tamanho dos Legislativos, resulte em gráfico aparentado ao nosso gráfico 1).⁸

⁸ A substituição de variáveis com aproximadamente o mesmo comportamento e graus de variação é procedimento costumeiro para juízos menos apressados sobre *leis* político-sociais. Ver, por exemplo, EDWARD R. TUFTE, *The relationship between seats and votes in two-party systems*, *The American Political Science review*, v. 67, n. 2 (June 1973), no qual outra suposta *lei do cubo* é desqualificada. Aliás, a *advantage ratio* apresentada por TAAGEPERA e SHUGART ($\% \text{ cadeiras} \div \% \text{ votos}$) no cap. 7 “*Proportionality profiles of electoral systems*” constitui tosca versão da formulação precisa de TUFTE, no qual separam-se a *swing ratio* (que é a mesma *advantage ratio* dos autores de *Seats and votes*) da distorção devida a viés partidário, problemas relativamente confundidos até então. É intrigante verificar que TAAGEPERA e SHUGART dedicam a seção B.2 do apêndice *On methodology* (*On the use of formal statistics*, p. 254-255) à louvação de outro artigo de TUFTE a respeito da utilização abusiva de testes estatísticos (matéria sobre a qual existe abundante literatura) e omitem o artigo aqui citado, em que a contribuição de TUFTE é original e tecnicamente mais complexa do que a *advantage ratio* dos autores. Essa intrigante combinação de admiração e silêncio em lugares trocados não é sanada no cap. 5, *History of the study of electoral systems*, p. 47-57, que é, aliás, pobre e parcialíssimo. Qualquer exposição mais séria da história do progresso da confiabilidade nas ciências sociais não pode dispensar OTIS DUDLEY DUNCAN, *Notes on social measurement - historical and critical*, NY, Russel Sage, 1984, em cujo capítulo 8 se lê: “Em todas as aplicações de teoria estatística uma questão crucial é a de saber se as observações são produzidas por um *constante sistema de acidentes* (WGS ênfase) ou se o sistema ele próprio está mudando”. Sábia lição. A propósito da *swing ratio*, TUFTE faz referência ao “paradoxo do *swing*”, tratado por DAVID BUTLER e DONALD STOKES, *Political change in Britain*, London: Macmillan, 1969. p. 303-312; na edição americana abreviada da St. Martin’s Press, 1971, a matéria é tratada no cap. 5, p. 71-94. Na essência, trata-se de explicar o caráter não-ergódico das taxas de mudança de preferências eleitorais entre diferentes distritos. Esta longuíssima nota justifica-se pela estranha mudança de regras tácitas na academia contemporânea — algo que também se verifica no

Muito possivelmente esta associação não permaneceria ao longo do tempo, mas nem os autores, embora insistam em formular a *lei* como tendencial, apresentam outras além da curva longitudinal correspondente aos Estados Unidos (gráfico 15.1, p. 175). Todas as demais especulações são feitas *cross-seccionalmente* em um ponto impreciso do tempo: em torno de 1985, variando o número de países.

Por que não foram feitos testes longitudinais? Bem, um exemplo de país não considerado pelos autores esclarecerá imediatamente a fragilidade da *lei do cubo*. Por esta, o Parlamento da China (população igual a 1 bilhão e 200 milhões de habitantes) deveria contar com 1.060 membros! Já o Parlamento indiano deveria abrigar 970 deputados, quando o número real é de apenas 524 representantes, pouco mais do que o Brasil, embora sua população seja aproximadamente seis vezes a nossa. É pouco provável que qualquer uma das 21 Democracias desenvolvidas investigadas pelos autores venha a dispor de população semelhante à da China. O equívoco da *lei do cubo* é, todavia, óbvio: assumindo a taxa de crescimento populacional desses países, e sem qualquer limite (a *lei* não o estipula endogenamente, nem pode), seria possível projetar Parlamentos de tamanhos absurdos, e no entanto compatíveis com as projeções da *lei do cubo* ou de alguma *lei do estupro* que lhe seja equivalente. Assim, todas as proposições dos autores em que entra a expressão *tende* são sibilinas e, a rigor, falsas.

Ademais de acidente sistemático e tendencialmente absurda, a *lei do cubo* torna-se estapafúrdia em sua versão *sofisticada*. Segundo os autores, formulação mais precisa encontra-se na seguinte relação funcional $S(\text{tamanho}) = f(Pa)$, onde Pa representa *população ativa*, a qual, por sua vez, é função da taxa de alfabetização (L) e da fração economicamente ativa da população (W). Então, $S = (P.L.W.)^{1/3}$. Ignoro porque a população economicamente ativa (não vejo outra interpretação para a expressão *working-age fraction of the population*) transformou-se em ingrediente do conceito de *população ativa*, considerando que porções nacionalmente

Brasil. Como outros fenômenos sociais, a permissividade ética também terá seu tempo de prestação de contas.

variáveis da PEA estão *abaixo* do patamar de idade para constituírem eleitores ativos. Não é impossível, tal como o nº de estupros na cidade de São Paulo, que tenha sido escolhido para produzir o sistemático acidente, *no passado*, de que trata a *lei*.

De qualquer modo, a justificativa que apresentam em nota de pé-de-página (p. 177, nota 3), segundo a qual dados sobre PEA são mais fáceis de encontrar e, sobretudo, a afirmação de que, entre países, a PEA varia relativamente pouco (pp. 47 a 68) é surpreendente. Se uma variação de 21 pontos percentuais é aceitável, então qualquer variável pode substituir a PEA na composição da população ativa, desde que seus valores extremos mantenham a mesma distância e que, por manipulação aritmética, conduzam aos resultados desejados pelos autores.

Há mais. À falta de informação sobre a PEA de algum país, os autores decidiram adotar a informação de um país vizinho se este possuir a mesma taxa de alfabetização, pois, “o erro assim introduzido tende a ser pequeno, dado o limitado escopo de variação da PEA”! Estamos tratando aqui dos 21 pontos percentuais já mencionados. Além disso, só exame minucioso permitiria mensurar o efetivo impacto da PEA na *população ativa* dos autores, eleitoralmente falando, *posto que os patamares a partir dos quais cada país contabiliza sua população economicamente ativa são diferentes*. Examine-se a evidência.

Limite inferior de idade (anos) para inclusão na PEA

América

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
8	1	(Equador)
10	6	19%
12	4	13%
14	7	22%
15	11	36%
16	2	(ou 1) Porto Rico e USA
Total	31	

Ásia

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
6	1	(Irã)
10	5	26%
13	2	10,5%
14	1	5%
15	9	47%
16	1	5%
Total	19	

Europa

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
12	1	(Turquia)
14	7	22% (Grécia, Hungria, Itália, Malta, Portugal, S. Marino, Romênia)
15	19	61%
16	4	13% (Noruega, Suécia, Reino Unido, Espanha)
Total	31	

África

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
6	3	16% (Senegal, C. do Marfim, Rep. Centro Africana)
7	1	5% (Marrocos)
10	5	26%
12	4	21%
14	2	10,5% (Nigéria, Ruanda)
15	3	16% (Zimbábue, Tunísia, Reunion)
16	1	5% (África do Sul)
Total	19	

Total

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DE PAÍSES
6	4	4%
7	1	1%
8	1	1%
9	0	-
10	16	16%
11	0	-
12	9	9%
13	2	2%
14	17	17%
15	42	42%
16	8	8%
Total	100	

FONTE: OIT, *Annual Report*, 1995, Genève.

O grosseiro artesanato dos autores evidencia-se em inacreditável número de facetas em texto de onze breves páginas, obesas de gráficos impertinentes e tabelas irrelevantes. Breve lista:

1) argumentação *ad hoc*: “Assembléias podem estar abaixo do tamanho previsto porque tais nações estão atrasadas em ajustá-los ao crescimento da população e alfabetização” (onde foi parar a PEA aqui?) (p. 179);

2) não obstante a retórica longitudinal, os testes são *cross*-seccionais em torno de dois pontos imprecisos do tempo: em torno de 1970 e de 1985 (p. 179);

3) complacência interpretativa: não obstante as acrobacias aritméticas, os autores encontram 61 casos desviantes em 105 (58%!) e concluem “Assim, uma tendência para aumento no tamanho das Assembléias aconteceu de fato”(p. 179). Mas não conforme a *lei do cubo* em 57 casos, esqueceram-se de dizer, ademais da inexistência de justificativa para considerar mais ou menos 10% como critério de desvio. Possivelmente, trata-

se de homenagem a Aaron Wildavsky e, com certeza, agressão à percepção do leitor.

Enfim, depois de muita presunção e tortura em dados e formuletas, afirmam ao final do capítulo: “Estritamente falando, o modelo aplica-se apenas a distritos uninominais nos quais os membros da Assembléia possuem alguma independência em relação à disciplina partidária” (p. 181). E este é o modelo racional que autorizaria chamar de *lei* de aplicação universal ao acidente sistemático descoberto *a posteriori* e estéril como instrumento preditivo.

Artesanato negligente, autocomplacência conceitual e fragilidade de informação teórica estão entre os condicionantes da rapidez com que os autores tomaram um achado circunstancial em relação a vários países em dois momentos diferentes no passado, e o converteram em *lei* tendencial do provável tamanho das Assembléias nacionais no futuro. Simples extração revelou o absurdo de tal *lei*. Mas não é só.

Se o número provável de vagas aumenta como função (cúbica, quadrática, ou o que seja) do eleitorado, que é indicador mais apropriado do que *população* ou *proporção de alfabetizados multiplicado pela proporção da PEA*, é inevitável que o tamanho dos Parlamentos, *coeteris paribus*, tenda a crescer indefinidamente, a menos que algum fator exógeno interrompa a metástase. Por outro lado, sendo a taxa desse crescimento *necessariamente* inferior ao crescimento do eleitorado, é lícito supor a existência de outro processo em operação bem mais significativo do que a *lei do cubo*. Ele existe e se revela no *decréscimo proporcional* do número de representantes em relação aos representados, *decréscimo* que se dá a *taxas* decrescentes, com aparente tendência à estabilidade.

Eis, nas tabelas seguintes, exemplos para alguns países desenvolvidos, além dos valores para o Brasil, acompanhadas dos gráficos que facilitam a visualização do fenômeno.⁹

⁹ Está à disposição de quem o desejar um conjunto de informações para 20 países compreendendo: ano de eleição, tamanho do eleitorado, tamanho da Câmara Baixa, % n. de lugares sobre o eleitorado e o valor da raiz cúbica para cada ano eleitoral.

Relação vagas/electorado depois de 1945: países seleccionados e o Brasil (%)

Áustria

Eleição	%Vag/El
1945	0,0048
1949	0,0038
1953	0,0036
1956	0,0036
1959	0,0035
1962	0,0034
1966	0,0034
1970	0,0033
1971	0,0037
1975	0,0036
1979	0,0035
1983	0,0034
1986	0,0034

Elaboração: Leex.

Fonte: Tomas T. Mackie & Richard Rose (eds.),
The International Almanac of Electoral History,
3ª edição, London, Macmillan, 1991.

Bélgica

Eleição	%Vag/El
1946	0,0074
1949	0,0038
1950	0,0038
1954	0,0036
1958	0,0036
1961	0,0035
1965	0,0035
1968	0,0034
1971	0,0034
1974	0,0034

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

Canadá

Eleição	%Vag/El
1945	0,0035
1949	0,0033
1953	0,0032
1957	0,0030
1958	0,0029
1962	0,0027
1963	0,0027
1965	0,0026
1968	0,0024
1972	0,0020
1974	0,0019
1979	0,0019
1980	0,0018
1984	0,0017
1988	0,0017

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

Holanda

Eleição	%Vag/El
1946	0,0019
1948	0,0018
1952	0,0017
1956	0,0024
1959	0,0023
1963	0,0022
1967	0,0020
1971	0,0019
1972	0,0017
1977	0,0016
1981	0,0015
1982	0,0015
1986	0,0014

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

Itália

Eleição	%Vag/El
1946	0,0020
1948	0,0020
1953	0,0019
1958	0,0018
1963	0,0018
1968	0,0018
1972	0,0017
1976	0,0016
1979	0,0015
1983	0,0014
1987	0,0014

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

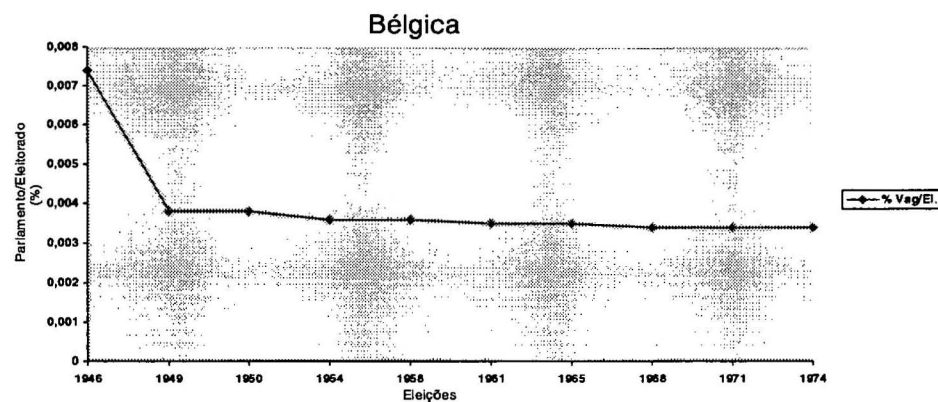
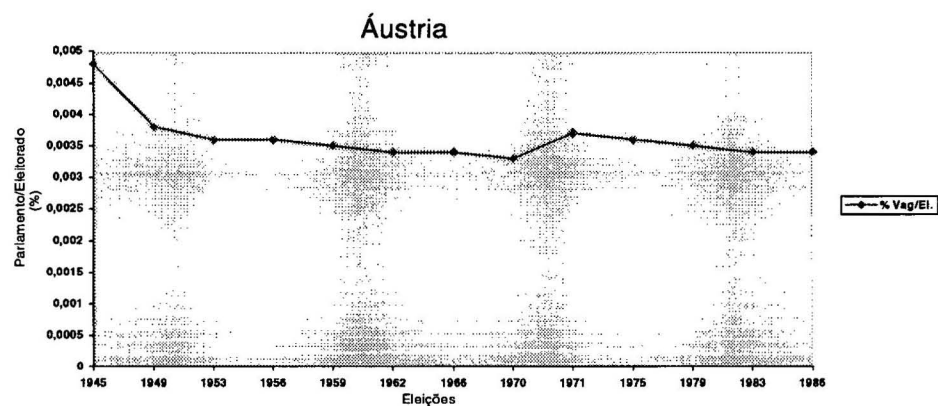
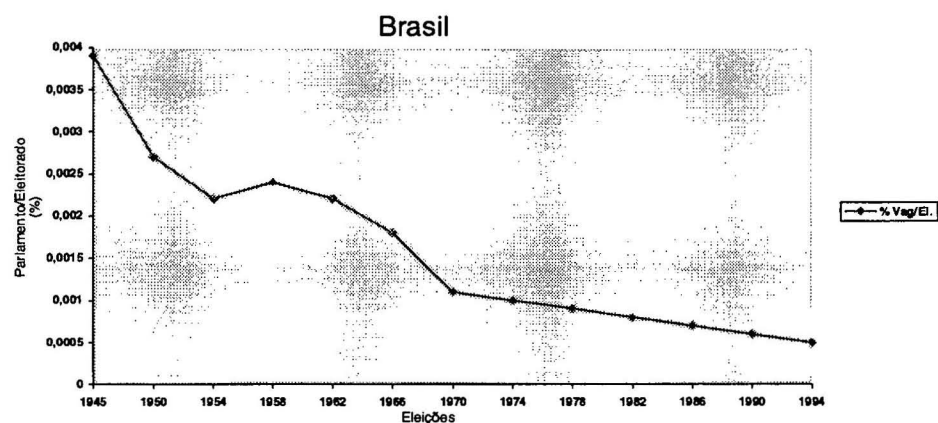
Brasil

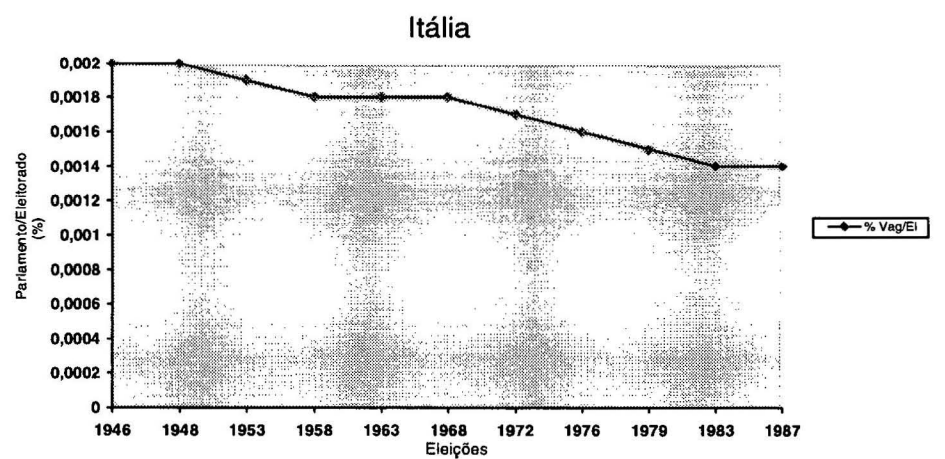
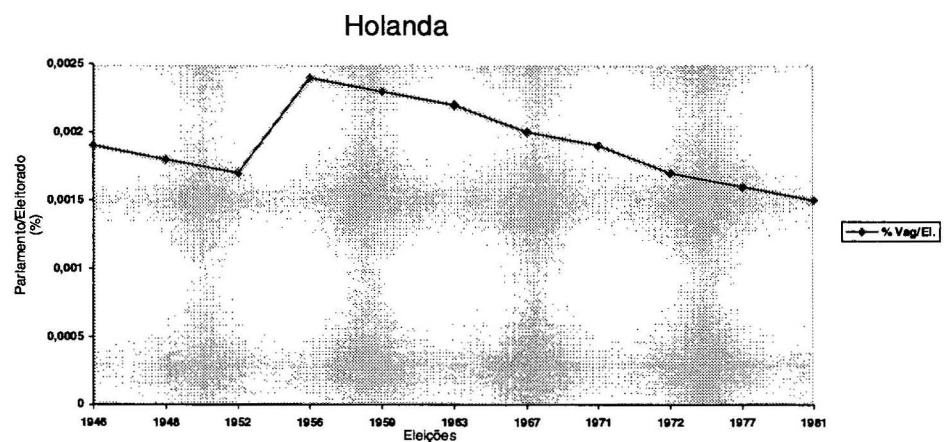
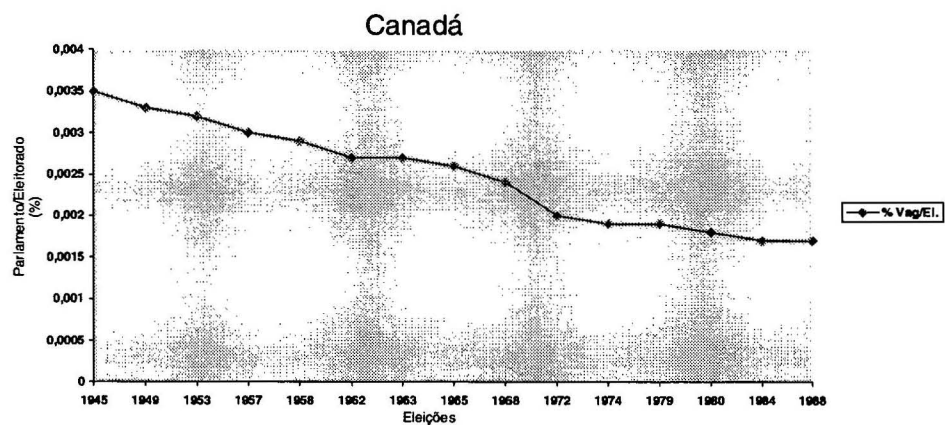
Eleição	%Vag/El
1945	0,0039
1950	0,0027
1954	0,0022
1958	0,0024
1962	0,0022
1966	0,0018
1970	0,0011
1974	0,0010
1978	0,0009
1982	0,0008
1986	0,0007
1990	0,0006
1994	0,0005

Elaboração: Leex.

Fonte: TSE, SERPRO, TREs, *Dados Estatísticos*, diversos volumes.

Tamanho do Parlamento como proporção do eleitorado (%)
(Elaboração: LEEX)





*Eleições em que a percentagem do Parlamento como
proporção do eleitorado tornou-se $\leq 0,001$*

- Alemanha: 1919; SIM
- Austrália: 1934; SIM
- Áustria: não; até 1986 = 0,003
- Bélgica: não; até 1974 = 0,003
- Canadá: 1974; SIM
- Dinamarca: não; até 1988 = 0,005
- EUA: 1916; SIM
- Finlândia: não; até 1987 = 0,005
- França: 1958; SIM
- Holanda: 1946-52; 1971; SIM
- Inglaterra: 1945; SIM
- Irlanda: não; até 1989 = 0,006
- Itália: 1953; SIM
- Japão: 1946; SIM
- Noruega: não; até 1985 = 0,005
- Nova Zelândia: não; até 1987 = 0,004
- Suécia: não; até 1988 = 0,005
- Suíça: não; até 1987 = 0,004
- Espanha: 1977; SIM
- Portugal: não; até 1987 = 0,003
- Chile: não; até 1973 = 0,003
- Venezuela: não; até 1988 = 0,002
- Brasil: 1966; SIM

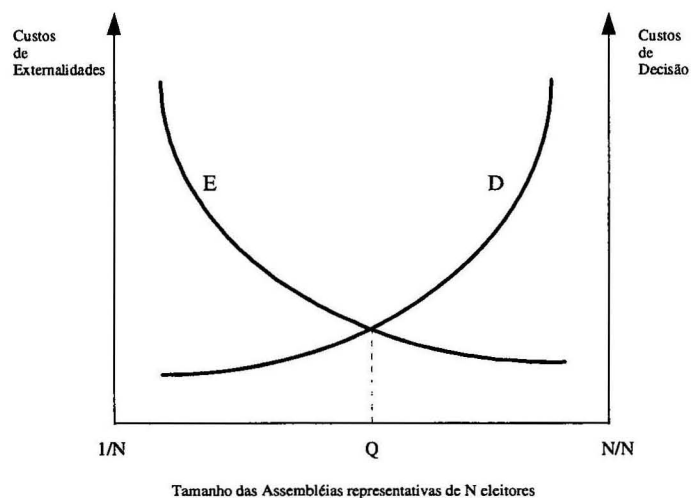
Assim, o que os gráficos revelam é o brusco declínio na curva do grau de representatividade numérica dos Parlamentos (um dos quatro

pilares constitucionais das sociedades, conforme a brilhante e pioneira teoria de James Buchanan e Gordon Tullock em *The calculus of consent*, e que os autores do indigente *modelo racional da lei do cubo* ignoram), seguida de contínua redução na taxa de diminuição proporcional.¹⁰ O número crescente de representantes tem significado, na verdade, a instauração, agora sim, de uma *tendência* à estabilização do grau de representatividade numérica das Assembléias *vis-à-vis* com o eleitorado. No limite, é como se a taxa tendesse para zero, a fim de manter a proporção *constante*.¹¹

Estabelece-se a variação possível do tamanho da representação de forma simples e direta: o tamanho da representação de um eleitorado (N) pode oscilar de um mínimo igual a $1/N$ a um máximo de N/N . Em prosa, a menor Assembléia representativa possível contaria com um membro e a maior, com a participação de todos os eleitores. A posição e evolução de países ao longo dessa trajetória (v. gráfico abaixo) não resulta, *a posteriori*, de qualquer lei mágica, mas de uma definição constitucional sobre o *trade-off* aceitável entre os dois custos relevantes embutidos nos custos de interdependência: custos de externalidades e custos de decisão.

¹⁰ Cf. JAMES BUCHANAN e GORDON TULLOCK, *The calculus of consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, (1962), paperback edition, 1965, particularmente caps. 9-17, em especial o de n. 15, p. 213 e ss. Todas as questões tratadas no presente artigo enquadram-se, sob disposição diversa, na agenda estipulada por BUCHANAN e TULLOCK.

¹¹ Para os teóricos bem informados, o problema reside nos custos de interdependência entre externalidades e de decisão, com âncora em maior ou menor grau de conflito social e por conta do qual é necessário agregar ao entendimento efetivo da questão a decisiva contribuição de ROBERT AXELROD em *Conflict of interest*, Chicago : Markham, 1970, além da elaboração posterior de OLIVER WILLIAMSON, *The economic institutions of capitalism*, NY, The Free Press, 1985, particularmente cap. 1, 2 (no qual se estabelece a *transformação fundamental*, sem a qual se continuará a desconhecer, como o fazem alguns analistas americanos e europeus, a essencial similaridade de todos os sistemas competitivos, no que diz respeito à relação representante—representado, antes e depois da eleição), 3 e 4. Como se sabe, a atual teoria neo-institucional, assentada sobre custos de transação, tem por remota origem os artigos de R. H. COASE, *The nature of the firm* (1937), e *The marginal cost controversy* (1946), agora reunidos a outros em R. H. COASE, *The firm, the market, and the law*, Chicago : The University of Chicago Press, 1988. Extensões recentes da teoria dos custos de transação podem ser encontrados, ainda, em O. WILLIAMSON, *The mechanisms of governance*, NY : Oxford Uni. Press, 1996. Mais familiaridade com a teoria teria evitado a difusão de excentricidades como a que agora nos ocupa.



Obviamente, quanto menor a expectativa de custos de externalidades (curva E), maiores os custos reais de tomada de decisão (curva D). A decisão sobre o ponto Q dependerá de outras definições constitucionais *ex ante*. Por exemplo, da base de extração dos representantes (magnitude do distrito no jargão corrente) e das regras de tomada de decisão nas Assembleias. No Brasil, leis complementares exigem maioria absoluta, ou seja, $(\text{total de representantes}/2) + 1$, enquanto modificações constitucionais impõem a regra decisória de $3/5$ de votos para aprovação.

Ajustes aparentemente menores conforme, digamos, a *lei do cubo*, levariam a Áustria, caso houvesse optado pelas mesmas regras brasileiras atuais, a requerer 83 votos para aprovação de leis complementares, em 1966; mais 92, em 1971, um acréscimo de 13%, tendo o número de vagas aumentado 11%, enquanto a previsão do aumento conforme a raiz cúbica do eleitorado só se alteraria na terceira casa decimal, ou seja, seria irrelevante.

Em acréscimo às considerações de Buchanan e Tullock, seriam indispensáveis tanto as teorias de Robert Axelrod, Ronald Coase e de Oliver Williamson, posto que são eles que acrescentam ao pioneiro *The calculus of consent* férteis hipóteses sobre a constituição de maiorias decisórias em decorrência de conflitos de interesse e dos custos de transação. São estas definições de natureza político-constitucional, sobre as quais as comunidades debatem extensamente, que instauram os mecanismos de

ajustamento endógeno do tamanho da representação aos imperativos da participação cautelar, associada ao investimento requerido pelas diferentes regras de tomada de decisão. Retomando, portanto, o bom caminho da discussão relevante, considerem-se outras proporcionalidades e o modo pelo qual se as definiu constitucionalmente.

Em repúblicas federativas, um segundo desafio consiste em fixar a proporcionalidade que ordena a participação relativa dos colégios eleitorais estaduais na composição do Poder Legislativo nacional. O problema anterior, que tomava como referência a totalidade da nação, complica-se e multiplica-se pelo número de unidades autônomas, e de tamanhos diferentes, que constituem o todo nacional. Por aritmética elementar, sabe-se que a relação entre o corpo de representantes e o de representados, em cada uma das unidades, não obedece à *lei do cubo*, nem revela tendência para equilíbrio relativo em números percentuais. Tal proporcionalidade tem sido estabelecida arbitrariamente e representa uma das fontes de distorções ulteriores. Além das dificuldades relativas à proporcionalidade fundante em cada unidade, há que se resolver também o problema de uma proporcionalidade segunda: a que deve existir entre as diferentes representações estaduais ou, o que é a mesma coisa, entre as diferentes magnitudes dos distritos eleitorais.

No Brasil, os distritos eleitorais coincidem com os estados da Federação, e a determinação de suas magnitudes é matéria constitucional. As regras em vigor estipulam que cada estado tenha uma quantidade de deputados federais proporcional à respectiva população. Ao mesmo tempo, estabelecem um piso (oito deputados) e um teto (70 deputados) para a representação de cada um deles. Este segundo critério tem produzido desequilíbrios na representação das unidades federadas que comprometem uma proporcionalidade perfeita. Mas a que preço seria ela possível neste caso? E, para começar, qual é a exata dimensão atual do problema?

José de Alencar ensinou há mais de 100 anos que a boa representação política, em qualquer sistema, deve evitar dois extremos: o rolo compressor da maioria sobre a minoria e o veto paralisante desta sobre a primeira. A tradição brasileira, ao contrário da americana, nunca foi a do

perfeito equilíbrio dos estados na Câmara dos Deputados, mas a do prudente e alencariano estabelecimento de faixas e limites para a representação das maiores e das menores unidades federadas. Entretanto, duas importantes observações precisam ser feitas. Primeiro, apenas cerca de 9% das cadeiras da Câmara teriam que ser redistribuídos no caso de uma correção total dos desequilíbrios – aproximadamente 47 cadeiras num total de 513. Assim, a magnitude do problema é bem menor do que se supõe, e não exige completa reengenharia institucional para solucioná-lo, menos ainda drástica castração dos direitos de representação constitucionalmente assegurados às Unidades da Federação.

Segundo, a grande maioria dos estados está quase que perfeitamente representada, ou seja, a porcentagem da representação de cada unidade sobre o total da Câmara é mais ou menos igual à porcentagem da população dessa mesma unidade sobre a população total do País, e nenhum deles escandaliza por apresentar significativo desequilíbrio. Se exigíssemos perfeito equilíbrio percentual – até duas casas decimais, por exemplo –, o número de demandantes por maior representação deveria incluir, além de São Paulo, os estados do Pará (3,44% da população e 3,31% da representação), no Norte, e Rio Grande do Norte (1,64% da população; 1,56% da representação), Ceará (4,34% da população; 4,29% da representação) e Bahia (8,06% da população; 7,60% da representação), no Nordeste, entre outros exemplos.

O desequilíbrio mais grave contrapõe, de um lado, real sub-representação do estado de São Paulo (que tem mais de 21% da população e menos de 14% da representação) e, de outro, a sobre-representação de cinco pequenos estados da região Norte (ex-territórios promovidos a estados ou então desmembrados de outras Unidades da Federação). Como novos territórios e/ou estados provavelmente ainda serão criados por desmembramento, então, enquanto a Constituição não estipular regras para a definição, fixa ou móvel, do tamanho da Câmara dos Deputados, o problema da proporcionalidade da representação continuará indefinidamente mal colocado, estimulando tentativas de apropriação e supressão de vagas entre os estados. A tabela 1 dispõe evidências para a comprovação das teses sustentadas nos parágrafos anteriores.

TABELA 1

*Distribuição da população,
eleitorado e representação (%)
Câmara dos Deputados – 1994*

UF	POPULAÇÃO	ELEITORADO	REPRESENTAÇÃO
RO	0,71	0,73	1,56
AC	0,28	0,28	1,56
AM	1,40	1,17	1,56
RR	0,13	0,13	1,56
PA	3,44	2,94	3,31
AP	0,19	0,21	1,56
TO	0,64	0,68	1,56
NORTE	6,79	6,14	12,67
MA	3,36	2,76	3,51
PI	1,76	1,72	1,95
CE	4,34	4,23	4,29
RN	1,64	1,57	1,56
PB	2,19	2,21	2,34
PE	4,88	4,72	4,87
AL	1,71	1,22	1,75
SE	1,01	0,99	1,56
BA	8,06	7,42	7,60
NORDESTE	28,95	26,84	29,43
MG	10,76	11,15	10,33
ES	1,76	1,81	1,95
RJ	8,78	9,64	8,97
SP	21,43	21,93	13,65
SUDESTE	42,73	44,53	34,90
PR	5,81	6,07	5,85
SC	3,08	3,33	3,12
RS	6,25	6,65	6,04
SUL	15,14	16,05	15,01
MS	1,20	1,23	1,56
MT	1,32	1,35	1,56
GO	2,78	2,77	3,31
DF	1,08	1,12	1,56
C. OESTE	6,38	6,47	7,99
BRASIL	100,00	100,00	100,00
Fonte: TSE			
Elaboração: LEEX			

Essencialmente, ela retrata a distribuição percentual da população (segundo o censo de 1991), do eleitorado e da representação parlamentar dos estados e regiões brasileiras na legislatura eleita em 1994. Como assinalado, perfeita proporcionalidade representativa com base na população, e na ausência de constrangimentos constitucionais quanto ao tamanho total da Câmara, exigiria que a participação relativa de cada estado na representação fosse equivalente à sua participação relativa na população total (ou do eleitorado). Ora, consultando-se a primeira e a terceira colunas, percebe-se que é aproximadamente isso que ocorre, à exceção do sério descompasso representativo que afeta as menores e exatamente a maior (São Paulo) das Unidades da Federação.

Não basta modificar os limites mínimo e máximo previstos no texto constitucional para a representação dos estados. Qualquer solução satisfatória deve levar em conta melhor definição e diferenciação constitucional de funções entre Câmara dos Deputados e Senado Federal (local da representação da Federação) e mesmo, considerar eventual redistribuição do País. Em tempo, redistribuição, aqui, indica apenas que o distrito eleitoral (o subconjunto de cidadãos a ser representado) não está obrigado a coincidir com sua dispersão física pelo estado inteiro, como é o caso agora. Tampouco a única alternativa disponível é o distrito uninominal, advogado por alguns defensores do *majoritarianismo*.¹²

Para dar exemplo singelo: se é verdade que na Bahia cabem 50 Portugais, e se em Portugal o sistema é proporcional, por que a Bahia não pode compreender 50 distritos proporcionais? Obviamente, sendo a representação atual daquele estado composta por 39 representantes, o exemplo passa a extravagante. Porém, se, em vez de seccionar a Bahia em 50 distritos eleitorais, fixássemos em 10 o número de distritos, competindo por cerca de 40 vagas (lembrar que, pelo critério das duas casas decimais, a Bahia, com 39 deputados federais, estaria agora decimalmente sub-representada), obteríamos quatro vagas por distrito, permitindo saudável

¹² Aos entusiastas do modelo alemão, sugiro ponderar sobre o seguinte juízo: "Não obstante, o sistema alemão é, em muitos aspectos, o menos satisfatório dos vários sistemas de listas de representação proporcional". O juízo e suas razões estão em VERNON BOGDANOV, *Israel debates reform*, Journal of Democracy, v. 4, n. 1, Jan. 1993.

competição proporcional entre sete ou oito partidos nominais e cinco, ou menos, efetivos. Ou seja, a supressão da mais gritante desproporcionalidade pode ser obtida via redistribuição ou aumento de um percentual não muito grande de cadeiras, ou descolando-se o distrito eleitoral da fronteira física dos estados. Nenhuma das hipóteses exige o princípio majoritário distrital para operar a contento.

Considere-se agora outra desproporcionalidade, a do valor diferenciado do voto, tema freqüente nos debates políticos. Repete-se que um deputado federal em São Paulo ou no Rio de Janeiro precisa de muito mais votos para eleger-se que seu similar no Acre ou em Tocantins, e que isso constituiria grave desproporcionalidade representativa. Todavia, a argumentação só é verdadeira parcialmente, porque o que determina as chances de eleição de um candidato a cargo legislativo no Brasil não é somente sua votação individual, seja qual for o estado em que se encontre, mas a votação total do *partido* pelo qual disputa mandato. Candidatos puxadores de voto que concorram por partidos nanicos podem não ter sucesso e perder a eleição para candidatos nanicos de partidos com vários puxadores de voto. Na realidade, os requisitos legais para a eleição de candidatos só criam condições estáveis de competição na aparência. O solo onde florescem as probabilidades de vitória é movediço e essencialmente instável, impedindo juízo conclusivo sobre o sistema de representação, em cada estado, e dificultando a comparação entre as Unidades Federadas. Esta peculiar instabilidade tornar-se-á clara por meio da discussão dos quocientes eleitorais.

O sistema eleitoral brasileiro estabelece que as chances de sucesso dos partidos políticos dependem fundamentalmente do seu capital eleitoral: apenas partidos que detenham certa quantidade mínima de votos elegerão candidatos. Assim como o faz a legislação, vamos chamar de *quociente eleitoral* a esta cláusula de inclusão/barreira. O problema consiste em saber a extensão em que quocientes diversos produzem desequilíbrios representativos entre partidos e, ao fim e ao cabo, entre estados.

Teoricamente, em estado com direito a dez representantes, um partido que detenha 10% do eleitorado elegerá um representante. Chamemos de quociente eleitoral *legal* a essa porcentagem. Na prática, a legislação exclui as

abstenções e os votos nulos do cálculo. Assim, basta ao partido controlar 10% dos votos válidos (e não mais do eleitorado) para eleger um candidato. Renominemos a esta reduzida cláusula de exclusão/inclusão de quociente eleitoral *operacional*. Este é o quociente efetivamente aplicado no cálculo da distribuição das vagas entre os partidos. Ainda assim, nenhum ou poucos candidatos conseguem atingir individualmente a votação mínima exigida, elegendo-se na realidade por conta dos votos de legenda e das coligações. Os eleitores dos candidatos que não atingem o quociente estariam em tese sobre-representados, na medida em que seus candidatos, beneficiados pelo sistema de listas abertas,¹³ agregam a seu insuficiente capital de votos os de outros candidatos ainda pior colocados do que eles na disputa eleitoral.¹⁴

Finalmente, será interessante verificar a votação do candidato menos votado entre todos os eleitos, por estado, compará-la às barreiras anteriores, e descobrir que este quociente individual *mínimo*, infrapartido, é de fato minúsculo, tornando irrelevantes e secundárias as diferenças entre as magnitudes populacionais dos estados. Antes, algumas considerações anedóticas, mas com conclusão nem tanto sobre as eleições de 1990.

Nas eleições de 1990, a soma dos votos dos 60 deputados paulistas eleitos totalizaram 3 milhões, 919 mil e 478 votos. Isso alcançou a média de 65.325 votos por candidato eleito, quociente eleitoral efetivo, para aquela eleição, o que correspondia a 0,3% do eleitorado paulista. Eis outros quocientes para a mesma eleição: Ceará: média de 52 mil votos por cada um de seus 22 deputados (1,5% do eleitorado); Bahia: média de 36.544 votos por cada um de seus 39 deputados (0,6% do eleitorado); Minas Gerais: média de 36.133 votos por cada um de seus 53 deputados (0,4% do eleitorado e nin-

¹³ A representação proporcional por meio de listas partidárias abertas, adotada no Brasil, oferece ao eleitor a possibilidade de decidir quais os candidatos eleitos pelos partidos, que são sempre os mais votados individualmente. Em sistemas de listas fechadas, ao contrário, o eleitor vota apenas na legenda. O partido apresenta seus candidatos já ordenados preferencialmente para fins de preenchimento de vagas. As listas partidárias fechadas são adotadas pela maioria dos países com voto proporcional. Obviamente, é sobretudo neste caso que o poder burocrático-partidário de indicar e ordenar candidatos se constitui como *poder* e que a *indicação* passa a ser problemática. No Brasil, raramente os partidos apresentam tantos candidatos quanto o permitido por lei, não havendo, pois, qualquer problema em ser *indicado*.

¹⁴ Nas eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados, somente 16 candidatos em todo o Brasil (3% do total de 513 deputados federais eleitos) conseguiram eleger-se com votação própria. Sua distribuição foi a seguinte: RR, um; PA, um; CE, um; PB, um; PE, dois; BA, um; MG, um; RJ, três; MT, um, e GO, um. Ou seja, 497 deputados federais obtiveram mandato por empréstimo compulsório de votos.

guém alcançou o quociente legal); Paraná: média de 32.117 votos por cada um de seus deputados (0,6% do eleitorado e ninguém alcançou o quociente legal); Pernambuco: média de 53.878 votos por cada um de seus 25 deputados (1,4% do eleitorado); Rio de Janeiro: média de 48.022 votos por cada um de seus 46 deputados (0,6% do eleitorado); Rio Grande do Sul: média de 42.356 votos por cada um de seus 31 deputados (0,7% do eleitorado). Eis, agora, o número de deputados que, sozinhos, atingiram ou ultrapassaram o quociente eleitoral legal em alguns estados: RJ – 4; SP – 3; RS – 1; PE – 3; PR e MG – 0; CE – 2 ; BA – 3.

É claro que tal resultado depende de abstenção, nulos e brancos, algo que é imprevisível. Importante é o fato de que, quanto maior a alienação eleitoral (abstenção mais brancos e nulos), menor o número de votos válidos e, pela legislação vigente, menor o quociente legal e, por extensão, o real. Há uma importante distinção a ser feita. Para a agregação dos votos válidos descontam-se somente os nulos (por definição, o número de abstenções não é considerado), mas incluem-se os brancos. A legislação que manda desconsiderar votos brancos e nulos para cálculo de quociente (além das abstenções) serve aos candidatos e à classe política em geral. Daí sua permanência, e, fundamentalmente, o interesse da classe política em desmobilizar o eleitorado e tentar anular o imprevisível, o voto aleatório, pela desmobilização da instituição. São os políticos que estão interessados em, simultaneamente, reduzir a taxa de votos brancos e nulos (além das abstenções) no meio de seu eleitorado potencial, e exponenciá-la no meio de eleitorados competitivos. É por isso que em 1990 foi suficiente a um candidato paulista obter, em média, mais 13 mil votos do que um casual candidato cearense para eleger-se. Mas também é por isso que ele representou, numericamente, a somente 0,3% do eleitorado de São Paulo, enquanto o do Ceará representou a 1,5 % do eleitorado de seu estado. Quem foi mais representativo?

Em verdade, a resposta a tal pergunta demandaria análise do desempenho de cada parlamentar no exercício de seu mandato para o período 1991-1994. Está claro, portanto, que a representatividade que se discute no País, em torno de requisitos numéricos, restringe o problema da representatividade a seu momento eleitoral pré-Parlamento. O mérito da repre-

sentatividade remete ao contexto subsequente, quando o parlamentar submete-se à reeleição. Mas este aspecto está sendo analisado em outra investigação.

A Tabela 2 apresenta, agora, os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados em 1994, vistos sob a ótica dos diferentes quocientes/proporcionalidades em jogo. Os quocientes expressam-se em termos absolutos e como porcentagens dos respectivos eleitorados estaduais.

TABELA 2
Quocientes eleitorais
Câmara dos Deputados – 1994

UF	QUOCIENTE LEGAL		QUOCIENTE OPERACIONAL		QUOCIENTE MÍNIMO	
	N	%	N	%	N	%
RO	86.508	12,50	47.340	6,84	11.681	1,69
AC	32.895	12,50	21.563	8,19	5.363	2,04
AM	138.251	12,50	83.493	7,55	27.618	2,50
RR	14.986	12,50	10.303	8,59	2.517	2,10
PA	163.714	5,88	85.566	3,07	20.468	0,74
AP	24.646	12,50	14.944	7,58	4.256	2,16
TO	81.009	12,50	47.356	7,31	17.164	2,65
MA	145.303	5,56	83.220	3,18	18.966	0,73
PI	163.116	10,00	103.047	6,32	34.522	2,12
CE	182.115	4,55	114.335	2,85	43.053	1,07
RN	186.389	12,50	123.181	8,26	36.844	2,47
PB	174.292	8,33	105.311	5,04	31.644	1,51
PE	178.718	4,00	101.547	2,27	23.797	0,53
AL	128.554	11,11	78.245	6,76	31.234	2,70
SE	117.781	12,50	76.233	8,09	26.463	2,81
BA	180.298	2,56	98.792	1,40	22.222	0,32
MG	199.240	1,89	127.096	1,20	17.781	0,17
ES	171.073	10,00	108.777	6,36	21.365	1,25
RJ	198.465	2,17	116.284	1,20	30.169	0,33
SP	296.786	1,43	183.918	0,89	26.445	0,13
PR	191.547	3,33	119.251	2,08	19.439	0,34
SC	197.331	6,25	133.723	4,24	24.610	0,78
RS	203.097	3,23	141.806	2,25	22.656	0,36
MS	145.132	12,50	94.379	8,13	24.455	2,11
MT	159.880	12,50	90.100	7,04	26.490	2,07
GO	154.241	5,88	96.983	3,70	25.827	0,98
DF	132.781	12,50	90.575	8,53	19.849	1,87
Fontes: IBGE, TSE						

Em termos absolutos, os quocientes legais (eleitorado dividido pela magnitude da representação) são de fato muito variáveis (cerca de 300 mil eleitores em São Paulo contra 15 mil em Roraima), confirmando que o desequilíbrio da representação afeta as unidades localizadas nos extremos do contínuo. Por outro lado, a coluna das porcentagens demonstra que o custo relativo em votos para que partidos elejam bancada nos pequenos estados (12,5% do eleitorado, naqueles com bancada igual a oito deputados federais, como Roraima) é muito maior do que nos grandes, onde, teoricamente, partidos com 1% ou 2% do eleitorado já participam da distribuição de cadeiras.¹⁵ E já aqui se pode observar que a instabilidade dos marcos competitivos, por trás da aparente uniformidade da legislação, engendra resultados comparativamente esdrúxulos. Por exemplo, o quociente *legal* para a eleição de um deputado paulista é praticamente o dobro do exigido para a eleição de um deputado paraense. Em valores probabilísticos, todavia (segunda coluna da tabela), é quatro vezes mais *fácil* alguém eleger-se deputado por São Paulo do que pelo Pará. Mas esta relação entre valores absolutos e ponderados também não é estável. O mesmo São Paulo requer as mesmas duas vezes mais, em número absoluto de votos, do que se exige no Piauí. Relativamente, porém, um mandato de deputado federal paulista é *dez vezes* mais acessível que o de um piauiense, contra as quatro vezes da comparação com o Pará.

A instabilidade das condições de competição é, possivelmente, a mais significativa fonte de desequilíbrios na representação, fenômeno presente em todas as eleições brasileiras, e consequência direta da interação entre variáveis legais, demográficas e até mesmo de cultura cívica. Se é verdade que o quociente legal em São Paulo é 20 vezes maior do que o de Roraima, também não pode ser desconsiderada a observação de que é probabilisticamente mais difícil um partido obter 15 mil votos em Roraima (12,5% do eleitorado) que 300 mil em São Paulo (1,4% do eleitorado). Pelo quociente operacional, a mesma complexidade expressa-se por outros números. Dez mil votos em Roraima equivalem a 8,6% do seu eleitorado total, enquanto 184 mil votos em São Paulo não passam de 0,9% do eleitorado paulista.

¹⁵ Nos estados pequenos, a quantidade de partidos políticos e de candidatos em competição é sabidamente menor do que nos grandes, em virtude das maiores dificuldades para a conquista de um mandato.

Concluindo, tanto a cláusula da barreira legal quanto a da operacional afetam de forma *instável* a todos, porém mais draconianamente aos pequenos estados. E precisamente porque são pequenos, o reduzido tamanho de seu mercado de votos, associado a modesto número absoluto de vagas disponíveis, eleva consideravelmente o valor relativo (percentual de votos requeridos) de cada vaga. Isso mostra a insuficiência da comparação direta dos níveis de competição partidária entre estados somente a partir de um indicador tão precário quanto o *quociente legal*.

Crucial em seus efeitos sobre a estrutura de desequilíbrios representativos é a subversão dos valores das cláusulas de inclusão/exclusão (absoluta ou percentual) quando se transita do quociente legal para o operacional. As diferenças absolutas entre os estados são substancialmente reduzidas, assim como as exigências ponderadas. Em virtude de apresentarem diferentes taxas de abstenção e de votos nulos, a exigência de quociente operacional em São Paulo passa a ser pouco mais que duas vezes a do Pará, e pouco menos que duas vezes a do Piauí (aumento no primeiro caso e diminuição no segundo). Em valores proporcionais, o grau de facilidade na obtenção de um mandato, na comparação São Paulo/Pará, reduz-se de quatro para cerca de três vezes, e de dez para menos de sete vezes em relação ao Piauí.

Outra desproporcionalidade igualmente séria é a que permite elegerem-se deputados federais com ínfima quantidade de votos, relativamente ao eleitorado de seus estados. Em São Paulo, por exemplo, o deputado federal que conseguiu ser eleito em 1994 com menor votação, entre todos os candidatos de todos os partidos, recebeu o apoio de pouco mais de um milésimo do eleitorado paulista (0,13%). Já em Sergipe, o último eleito precisou dos votos de 2,81% do eleitorado sergipano para garantir sua vaga em Brasília.¹⁶ Simples inspeção da última coluna da tabela 2 revela o exacerbado grau de indeterminação, e de reduzida densidade representativa, no *sorteio* dos últimos colocados nas eleições para a Câmara dos Deputados, indepen-

¹⁶ O banco de dados do Laboratório de Estudos e Experimentais (LEEX), do Conjunto Universitário Candido Mendes, dispõe da série histórica (1945–1994), por estado, de todos os quocientes eleitorais referidos neste artigo.

dentemente do quociente legal de que se tenha partido. E também este não foi um resultado esdrúxulo, peculiar às eleições de 1994, estando presente em todas as eleições anteriores. Tal como na aleatoriedade produzida pelo quociente operacional, aqui também inexistiu qualquer resultado sistemático gerado pela legislação. Ao contrário, coligações e listas abertas são fontes de desordem e incerteza produzidas por força da lei.

Alguma coisa está errada com o preconceito corrente de que parlamentares paulistas, mineiros ou fluminenses seriam mais *representativos* que suas contrapartes acreanas ou tocantinenses. Em princípio, seria possível argumentar até mesmo em favor do contrário. Entretanto, antes que sirvam para descartar apressada e erradamente a bem fundada reivindicação de que se corrijam tais desproporcionalidades, espera-se que os dados contribuam para mitigar a unilateralidade e simplificação com que se costuma discutir a matéria. Existe, de fato, grave desproporcionalidade representativa no Brasil, gerada pela legislação, mas que opera em sentido oposto ao que afirma o senso comum. Contrariando suposições correntes, já a observação dos quocientes operacionais revela drástica redução da heterogeneidade estadual no que diz respeito às condições da disputa pelo voto, no marco institucional das cláusulas de entrada (o problema da competição intra-estados e intrapartidos é completamente distinto e requer outro tratamento). Característica fundamental de eventuais desequilíbrios existentes, a instabilidade intrínseca ao sistema de (des)proporcionalidade torna ainda mais complexo o problema e menos provável que se encontre uma solução única para o sistema.

Evitando comentários pitorescos, importa sublinhar pelo menos dois pontos principais em nossos problemas de proporcionalidade representativa:

I — a aberração e a aleatoriedade de resultados em nível individual têm estado presentes em nossa história eleitoral desde 1945;

II — existem *três* quocientes eleitorais, e, portanto, três cláusulas de exclusão/entrada distintas condicionando os resultados da competição, e eventuais distorções deles.

Finalmente, é indispensável ter presente que os três quocientes eleitorais resultam de três diferentes princípios causais, a saber:

I – o quociente legal é determinado pela legislação, que manda dividir o tamanho do eleitorado do estado pelo número de vagas que lhe cabe – este quociente é conhecido antes das eleições, e é a cláusula que, tomada nua e crua, exagera a diferença entre os estados, sugerindo uma falsa magnitude para a desproporcionalidade efetivamente existente;

II – o quociente operacional depende do número de abstenções e de votos nulos, independe do quociente legal, e só é conhecido depois das eleições, ficando determinado ao longo da apuração – este quociente reduz drasticamente o valor absoluto e ponderado das barreiras à entrada, sobretudo em favor dos maiores estados, em decorrência direta de seus megaeleitorados;

III – o quociente individual mínimo, infrapartidário, resulta dos votos de legenda e dos votos nominais, variando de um para outro partido e/ou coligação, variação que é independente dos quocientes legal e operacional, só sendo conhecido uma vez encerrada a apuração.

Essas três cláusulas superpõem-se e geram, cumulativamente, fontes distintas de indeterminação no processo eleitoral e distorções assistemáticas na proporcionalidade da representação. Por isso, o projeto de obter fórmulas que garantam maior justiça na representação parlamentar é legítimo e urgente. Ao mesmo tempo, é fundamental aceitar-se um dos constrangimentos da vida política, aquele de que não existe fórmula capaz de terminar com todas as desproporcionalidades. Essencialmente, é fundamental não se perder de vista que a aleatoriedade das desproporcionalidades representativas decorre dos graus de liberdade dos eleitores. O objetivo de completa proporcionalidade, fanaticamente perseguido, implicará, primeiro, na eliminação de proporcionalidades concorrentes (ou bem se representam pessoas, grupos, estados, regiões e até, caso se queira, religiões, sexos, raças, classes de pessoas conforme a altura, etc.) e, segundo, eliminar opções de escolhas para o eleitor. O perfeito proporcional é o perfeito tirano – todos os demais habitantes do País são proporcionalmente iguais. Iguais a zero.

Não resta dúvida de que o sistema representativo brasileiro dá margem a reformas que reduzam alguns de seus desequilíbrios. Para que não sejam tiranicamente violadas as diversas proporcionalidades envolvidas, é obrigatório adotar a perspectiva de que tornar coerentes as múltiplas dimensões da representação é problema inscrito no domínio da política democrática, antes que ingrediente de famélica demanda por mais poder, seja de partidos ou de Unidades da Federação.

