

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Quociente eleitoral como
cláusula de barreira e
distribuição de lugares
pelo critério das maiores
médias: o caso das
eleições de 2010 para a
Câmara dos Deputados no
Rio Grande do Sul

MÁRCIO NUNO RABAT

Consultor Legislativo da Área XIX

Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

MARÇO/2011

NOTA TÉCNICA

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Quociente eleitoral como cláusula de barreira e distribuição de lugares pelo critério das maiores médias: o caso das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados no Rio Grande do Sul

A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), ao determinar, no art. 109, § 2º, que “só poderão concorrer à distribuição de lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”, introduz uma cláusula de barreira nas eleições proporcionais realizadas no Brasil. Trata-se, afinal, de estabelecer um patamar mínimo de votos que, se não for atingido pelo partido ou coligação, produzirá sua exclusão do processo de distribuição dos lugares em disputa, ainda que, pela aplicação das demais normas vigentes, ao partido ou coligação pudesse vir a caber algum ou alguns desses lugares.

A cláusula de barreira do art. 109, § 2º, tem peculiaridades como a de não se aplicar apenas aos partidos, mas às coligações, e a de não se referir a um número ou percentual de votos uniforme para todo o país, mas ser determinada, em cada pleito e em cada circunscrição, em função do quociente eleitoral que no caso concreto se venha a verificar. Como o quociente eleitoral se calcula dividindo o número total de votos válidos – obtidos pelo conjunto dos partidos e coligações participantes do pleito – pelo número de lugares a preencher, seu número absoluto vai depender tanto do número de lugares em disputa como do número de eleitores inscritos na circunscrição e o percentual de votos vai depender apenas do número de lugares em disputa.

É assim que, em um estado com muitos eleitores, o quociente eleitoral/barreira vai ser elevado no que diz respeito ao número absoluto de votos, pois o total de votos válidos será alto, mas, no que diz respeito ao percentual de votos, é nos estados com poucos eleitores que o quociente eleitoral/barreira vai ser mais difícil de alcançar. Isso acontece porque poucos eleitores (habitantes) implica em poucos lugares a distribuir¹ e, do ponto de vista percentual, a barreira se relaciona com o número de lugares a preencher e não com o número de votos². Na prática, a exigência de que se alcance um percentual elevado de

¹ Constituição Federal, art. 45, § 1º: “a representação por Estado e pelo Distrito Federal” será estabelecida “proporcionalmente à população”.

² Um exemplo esclarece a situação. Em uma circunscrição com dez lugares, o partido ou coligação precisará de dez por cento dos votos válidos para alcançar o quociente eleitoral (cem por cento dos votos dividido por dez).

votos é mais restritiva (difícil de atender) que a exigência de que se alcance um elevado número absoluto de votos (desde, é claro, que esse número absoluto corresponda a um percentual de votos relativamente baixo). Portanto, menos partidos ou coligações têm condições de alcançar o quociente eleitoral e ultrapassar a barreira do art. 109, § 2º, nos estados menos populosos³.

A faculdade, concedida pela legislação aos partidos, de concorrerem em coligações introduz outro elemento importante no funcionamento efetivo do quociente eleitoral como cláusula de barreira. O que tem acontecido é que poucos partidos correm o risco de participar de eleições proporcionais não coligados, principalmente em circunscrições com poucas vagas. Quase sempre, os partidos só concorrem isoladamente quando têm perspectivas eleitorais muito favoráveis e, salvo imprevisto, alcançam com facilidade o quociente eleitoral sozinhos, ou quando têm perspectivas eleitorais muito desfavoráveis e concorrem mais para dar a conhecer suas posições políticas que para realmente disputar lugares. Em resumo, poucos partidos deixam de buscar coligações competitivas quando disputam eleições proporcionais com o real intuito de obter lugares nas casas legislativas. E isso tem por efeito que a grande maioria deles, se não alcança o quociente eleitoral sozinho, ao menos faz parte de uma coligação que o alcança. Daí decorre, naturalmente, que, na prática, o impacto da regra que torna o quociente eleitoral uma barreira é pequeno.

A análise dos resultados das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados no Rio Grande do Sul é particularmente interessante justamente porque ela ilustra um dos casos raros em que, mantidas todas as outras regras eleitorais vigentes, a supressão da cláusula de barreira do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, teria produzido efeito sobre o resultado eleitoral. Além disso, sua análise nos permite entender em detalhe como funciona o critério de distribuição de lugares que adotamos nas eleições proporcionais, qual seja, o critério das maiores médias – critério que, aliás, não é incompatível com a eliminação da referida cláusula de barreira.

O entendimento do cálculo da distribuição de lugares em eleições proporcionais no Brasil pode partir de uma percepção, por assim dizer, intuitiva. É a seguinte. Se numa eleição se disputam dez lugares e mil votos são recolhidos, cada lugar “vale”, em

Já em uma circunscrição com cinquenta lugares, ele precisará de dois por cento (cem por cento dos votos dividido por cinquenta).

³ Anote-se, de passagem, que esse fato torna pouco consistente a comparação entre os candidatos cuja votação individual alcança o quociente eleitoral e os candidatos cuja votação não o alcança para insinuar que os primeiros, só por isso, são (ou mesmo merecem ser) mais independentes dos partidos que os segundos. Ora, nos estados menos populosos, um candidato pode receber um percentual elevadíssimo de votos sem alcançar o quociente eleitoral, enquanto em um estado mais populoso o candidato pode alcançá-lo com um percentual muito menor. Não há por que considerar que o primeiro, só por ter atingido o quociente, mostrou, individualmente, maior força eleitoral.

princípio, cem votos (ou seja, os mil votos divididos pelos dez lugares). Assim, a cada cem votos que um partido ou coligação obtém, ele obtém também um lugar. Se forem cem votos, ganha um lugar; se forem trezentos votos, ganha três lugares; e por aí adiante. O valor de cada lugar (no caso, cem votos) é o “quociente eleitoral” e o número de lugares que se distribui ao partido é o “quociente partidário”. Se todos os partidos obtivessem votações iguais a um múltiplo do quociente eleitoral, de maneira que, sendo o quociente eleitoral de cem, os partidos obtivessem cem, duzentos ou trezentos votos, o cálculo da distribuição dos lugares terminaria pela mera determinação do quociente partidário⁴. O problema é que isso não acontece.

O normal é que um partido obtenha, por exemplo, 203 votos, o que lhe garante dois lugares, cada um obtido com cem votos, ficando três votos de sobra; e que outro partido obtenha, digamos, 487 votos, o que lhe garante quatro lugares, cada um obtido com cem votos, ficando 87 votos de sobra. A questão é o que fazer com esses votos que sobram, aos quais correspondem, também, necessariamente, lugares que sobram por preencher; ou seja, é o que fazer para preencher os lugares que sobram em função dos votos que também sobram⁵.

Nós adotamos o critério das maiores médias de votos por lugar ocupado. As eleições dos deputados federais, em 2010, no Rio Grande do Sul, nos permitem entender tal critério a partir de um caso concreto. Ali, o número de lugares a preencher era de 31 e o número de votos válidos coletados foi de 6.156.335. Assim, cada lugar a ser distribuído valeria o número de votos resultante da divisão de 6.156.335 por 31, que é 198.882. Como já se disse, esse “valor” de cada voto é o quociente eleitoral. Para saber quantos lugares cabem a um partido ou coligação, basta saber quantos lugares ele pode “pagar” com os votos obtidos. A coligação PTB-DEM, por exemplo, obteve 807.042 votos. Se dividirmos esse número de votos pelo valor de cada lugar (quociente eleitoral), obteremos o número de lugares que a coligação pode pagar, que é de quatro. Mas fica uma sobra de votos, pois quatro vezes 198.882 é igual a 795.528, logo, bastariam esses votos para que a coligação ocupasse os quatro lugares. A questão, portanto, é se os 11.514 votos que sobram (807.042 votos obtidos menos 795.528 votos necessários para ocupar os quatro lugares) podem proporcionar à coligação PTB-DEM mais algum lugar.

⁴ Repare-se que já se trataria de uma distribuição pela média de votos que os partidos ou coligações apresentassem por cada lugar. Só que, no caso, todas as médias seriam iguais. O partido que obtivesse dois lugares teria duzentos votos (ou cem votos por lugar) e o partido que obtivesse três lugares teria trezentos votos (ou cem votos por lugar). A média de votos por lugar seria sempre de cem.

⁵ No caso, é fácil ver que a regra deve ser tal que a sobra de 87 votos se sobreponha à sobra de três votos. Mas a situação é menos clara, por exemplo, quando um partido obtém 250 votos e o outro obtém 450, sendo o valor de cada voto (ou seja, o quociente eleitoral) de cem votos. Nesse caso, sobram, para os dois partidos, cinquenta votos. Como determinar qual deles fica com a vaga sobrança?

A Tabela apresentada no fim desta nota técnica mostra o número de votos obtidos por cada partido ou coligação nas eleições de 2010, no Rio Grande do Sul, para a Câmara dos Deputados e por quantos lugares cada um deles pode “pagar” com esses votos (quociente partidário) se levarmos em conta que o valor de cada lugar (quociente eleitoral) é de 198.882. Seis partidos ou coligações obtiveram votos suficientes para “pagar” por um ou mais lugares, enquanto sete partidos que concorreram isoladamente não obtiveram votos para pagar por um lugar sequer. Como o número total de lugares ocupados por essa via foi de 26 (soma dos lugares indicados na terceira coluna da Tabela), sobram cinco lugares para serem ocupados. É a tal distribuição das sobras (lugares sobrantes) em função do número de votos que também sobrou para cada partido ou coligação. O Tribunal Superior Eleitoral já nos indicou como foram distribuídos esses lugares sobrantes (quarta coluna da Tabela), de acordo com a regra em vigor. Cabe-nos, no entanto, mostrar como essa distribuição corresponde ao critério das maiores médias e por que ela seria diferente se o quociente eleitoral não funcionasse como barreira.

Sabemos que seis partidos ou coligações obtiveram lugares antes da distribuição das sobras (ou seja, pelo mero cálculo do quociente partidário) e quantos lugares cada um obteve. Podemos, portanto, calcular a média de votos por lugar que cada partido ou coligação teria a apresentar se mais um lugar lhe fosse distribuído. Para tanto, basta dividir o número de votos que o partido ou coligação recebeu pelo número de lugares que já lhe foram distribuídos mais um. Assim, seguindo com nosso exemplo anterior, a coligação PTB-DEM já obteve, com seus 807.042 votos, quatro lugares, apresentando uma média de 201.760 votos por lugar. Se a coligação passasse a ocupar cinco lugares, ela apresentaria, em média 161.408 votos por lugar (resultante da divisão de seus 807.042 votos por cinco lugares). É preciso fazer o mesmo cálculo para todos os partidos ou coligações que já receberam lugares em função de terem alcançado o quociente eleitoral. Assim, se o PT obtivesse mais um lugar (passando de sete, que já recebera pelo quociente partidário, para oito), seus 1.533.623 votos apresentariam a média de 191.702 votos por cada um dos oito lugares ocupados. O cálculo é o seguinte para os seis partidos ou coligações que alcançaram o quociente eleitoral:

- $1.533.623 \text{ votos} / 8 \text{ lugares} = \mathbf{191.702}$ votos (em média) por lugar (PT)
- $1.317.848 \text{ votos} / 7 \text{ lugares} = \mathbf{188.264}$ votos (em média) por lugar (PRB-PP-PSL-PSC-PPS-PHS-PSDB-PTdoB)
- $925.554 \text{ votos} / 5 \text{ lugares} = \mathbf{185.110}$ votos (em média) por lugar (PR-PSB-PCdoB)

- $807.042 \text{ votos} / 5 \text{ lugares} = \mathbf{161.408}$ votos (em média) por lugar (PTB-DEM)
- $778.330 \text{ votos} / 4 \text{ lugares} = \mathbf{194.582}$ votos (em média) por lugar (PMDB-PSDC)
- $519.667 \text{ votos} / 3 \text{ lugares} = \mathbf{173.222}$ votos (em média) por lugar (PDT-PMN)

Os cálculos mostram quantos votos cada um dos seis partidos ou coligações apresentaria por lugar caso lhe coubesse um lugar a mais do que já obteve. Se faltasse distribuir apenas um lugar a mais, ele iria para a coligação PMDB-PSDC, pois ela apresentou uma média de votos por lugar (194.582) superior à de qualquer outro partido ou coligação. Como os lugares sobrados eram cinco (pois 26, de 31, já haviam sido distribuídos)⁶, eles foram repassados – como podemos ver na quarta coluna da Tabela, que reproduz informações do TSE – aos cinco partidos que, após lhes ser dado mais um lugar, apresentaram as maiores médias de votos por lugar nos cálculos que acabamos de fazer. Já a coligação PTB-DEM, que apresentou uma média de apenas 161.408 votos por lugar (menos que qualquer uma das outras cinco), não obteve nenhuma sobra na distribuição feita pelo TSE⁷.

Para entender o que aconteceria se o quociente eleitoral não funcionasse como cláusula de barreira, basta-nos voltar a atenção para a segunda menor média de votos por lugar, que é a da coligação PDT-PMN, com 173.222 votos por cada um dos três lugares que acabou por receber (dois pelo quociente partidário e um pela distribuição das sobras). Ora, tal média é inferior ao total de 179.578 votos obtidos pelo PSOL⁸. Ou seja, se o

⁶ Para se compreender melhor a lógica de nosso sistema eleitoral, é importante ter em conta que o critério das maiores médias se aplica a todos os lugares distribuídos (ou seja, no caso que estamos usando de referência, tanto aos cinco lugares sobrados como aos 26 lugares distribuídos pelo cálculo do quociente partidário). Se não usarmos os quocientes eleitoral e partidário, mas distribuirmos, desde o começo, lugar por lugar, para os partidos ou coligações que sucessivamente apresentarem a maior média de votos para cada lugar, obteremos, no fim, o mesmo resultado que obtivemos com o quociente partidário. Esse fato não deixa de reforçar a percepção de que o quociente eleitoral não é uma barreira “natural” em nosso sistema eleitoral, mas torná-lo uma barreira é uma decisão político, embora legítima (tão legítima como a decisão contrária).

⁷ A situação pode ser mais complexa que a do caso sob análise. Não é incomum, por exemplo, que os partidos ou coligações que, ao lhes ser distribuído mais um lugar, mostram as maiores médias de votos, voltem a mostrar médias maiores que a de seus concorrentes ao lhes serem somados dois lugares, ficando, assim, com mais de um lugar sobrado. No nosso caso, por exemplo, as médias apresentadas pelo PT (191.702) e pela coligação PMDB-PSDC (194.582), ao lhes ser somado um lugar, é significativamente maior que a apresentada pela coligação PDT-PMN (173.222). Não seria, portanto, surpreendente que, ao se dividir o número de votos recebido pelo PT por nove (um a mais do que a divisão por oito que lhe valeu sua primeira sobra), em lugar de se obter o número de 170.402 votos por lugar, se obtivesse uma média que ainda fosse maior que a apresentada pela coligação PDT-PMN, o que faria com que, dentro das regras atualmente vigentes, o PT ficasse com dois dos cinco lugares sobrados e a coligação PDT-PMN com nenhum.

⁸ Se os votos de um partido ou coligação derem direito a apenas um lugar, é claro o total de votos é a própria média de votos por lugar (no caso, 179.578 votos divididos por 1 lugar).

quociente partidário não tivesse servido como uma barreira para a participação do PSOL na distribuição de lugares, a média de votos por lugar apresentada pela coligação PDT-PMN nas eleições de 2010, em que obteve três lugares, seria inferior ao número de votos que os PSOL teria a apresentar por um desses três lugares. Um dos lugares sobrantes, portanto, iria para o PSOL e não para a coligação PDT-PMN (última coluna da Tabela).

Em resumo, se não houvesse a cláusula de barreira do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, as votações recebidas pelos partidos e coligações nas eleições gaúchas de 2010 para a Câmara dos Deputados produziram os mesmos resultados que efetivamente produziram, de acordo com a regra atual, para o PT (oito lugares, sendo sete pelo quociente partidário e um advindo das sobras), para a coligação PRB-PP-PSL-PSC-PPS-PHS-PSDB-PT do B (sete lugares, sendo seis pelo quociente e uma sobra), para a coligação PR-PSB-PC do B (cinco lugares, sendo quatro pelo quociente e uma sobra), para a coligação PTB-DEM (quatro lugares, todos pelo quociente) e para a coligação PMDB-PSDC (quatro lugares, três pelo quociente e uma sobra). Mas os resultados seriam distintos para a coligação PDT-PTN, que manteria apenas os dois lugares obtidos pelo quociente eleitoral, mas perderia o lugar obtido na distribuição das sobras, passando de um total de três para um total de dois lugares; e para o PSOL, que não obteria, como não obteve, nenhum lugar pelo quociente partidário, mas ficaria com uma das sobras, totalizando um lugar ocupado, em vez de lugar nenhum, como efetivamente aconteceu.

TABELA: Distribuição das sobras com e sem o quociente eleitoral como barreira
(eleições para a Câmara dos Deputados, de 2010, no Rio Grande do Sul)

Partido ou coligação	Votos obtidos	Quociente partidário	Sobras com quociente/barreira	Sobras sem quociente/barreira
PT	1.533.623	7	1	1
PRB / PP / PSL / PSC / PPS / PHS / PSDB / PT do B	1.317.848	6	1	1
PR / PSB / PC do B	925.554	4	1	1
PTB / DEM	807.042	4	0	0
PMDB / PSDC	778.330	3	1	1
PDT / PTN	519.667	2	1	0
PSOL	179.578	0	0	1
PV	76.732	0	0	0
PRP	9.812	0	0	0
PSTU	8.579	0	0	0
PMN	4.007	0	0	0
PTC	2.606	0	0	0
PCB	1.957	0	0	0

Total de votos válidos: 6.156.335 Vagas: 31

Quociente eleitoral (total de votos válidos / vagas): 198.882

Fonte:

www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_resultados/quocientes_eleitoral_partidario.html

A distribuição das sobras sem que o quociente eleitoral funcione como barreira (última coluna) foi calculada pelo autor.