

**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."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Claudionor Rocha

**REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Brasília

2008

Claudionor Rocha

# **REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Orientador: Prof. Antonio Teixeira de Barros

Brasília

2008

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos ou científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Rocha, Claudionor.

Representação proporcional na Câmara dos Deputados [manuscrito] / Claudionor Rocha. - 2008.

122 f.

Orientador: Antonio Teixeira de Barros.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Representação proporcional, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

# REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e  
Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Depu-  
tados – 1º semestre de 2008.

Aluno:

Banca Examinadora:

---

Antonio Teixeira de Barros

---

Antônio Octávio Cintra

Brasília, 27 de fevereiro de 2008.

Dedico este trabalho a minha esposa Cibele, com quem tive a felicidade de compartilhar o curso, e aos meus filhos e nora Michelangelo, Rafaela, Sheila e Cíntia.

Agradeço a Deus, pelo dom da vida; a meus familiares, pelo apoio e excusa do tempo que me privei de sua companhia; ao meu orientador, Antonio Teixeira de Barros, pela paciência e objetividade; ao cientista político Antônio Octávio Cintra, pela gentileza de aceitar examinar o trabalho, e aos demais colegas da Consultoria Legislativa e do Centro de Documentação e Informação, pelo auxílio; ao acadêmico de Estatística, Sílvia Ferreira Gomes Júnior, pela ajuda nos cálculos; aos colegas de curso, pela salutar convivência; à Sua Excelência, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia e ao Sr. Diretor-Geral, Sérgio Sampaio, pela confiança em permitirem que eu conciliasse o curso com a função de Diretor do Departamento de Polícia Legislativa; e aos bravos servidores do Depol, pela ausência nos períodos dedicados ao curso.

“As leis eleitorais são a base do sistema representativo: onde essas leis forem viciosas, o sistema necessariamente há de padecer, e porventura alterar-se em sua essência.”

Limpo de Abreu, ministro do Império, em relatório de 1837 (Ferreira, 2005, p. 123)



## RESUMO

É praticamente impossível fazer corresponder o percentual de votos dados a um candidato, partido ou coligação eleitoral ao percentual de cadeiras obtido para o parlamento. Tal correspondência depende do sistema eleitoral em vigor, se majoritário ou proporcional, da magnitude do distrito e do método de alocação das vagas aos partidos, incluindo as referentes às sobras dos votos. Por mandamento constitucional, na Câmara dos Deputados devem estar representados os habitantes dos Estados e do Distrito Federal, de forma proporcional às respectivas populações. Entretanto, essa proporcionalidade não foi atingida em nenhuma fase histórica, em razão dos acréscimos eventuais da bancada total e de algumas unidades da federação. A consequência foi o surgimento de distorções de representatividade, em que algumas unidades federadas possuem mais representantes que outras menos populosas. Essas distorções foram potencializadas pelo estabelecimento de número de representantes mínimo e máximo por unidade da federação, chegando à situação atual, por obra da Assembléia Constituinte de 1987/1988, durante a qual novos Estados foram criados e aquelas regras mantidas. Isso faz com que o quociente de representatividade de unidades federadas super-representadas seja maior que o das sub-representadas, dificultando a representação das minorias nestas e ferindo o princípio “one man, one vote”. O problema existe e sua solução foi adiada pela criação de outro problema acessório, que é a rígida regra constitucional no sentido de que as bancadas atuais não podem ser reduzidas. A Lei Complementar nº 78/1993 inovou ao prever que também não podem ser aumentadas. Este estudo objetivou avaliar o alcance das proposições legislativas apresentadas depois da edição da LC nº 78/1993 até 2006, no sentido de corrigir as distorções apontadas. Buscou comparar os sistemas eleitorais no tocante aos arranjos impeditivos ou redutores da desproporcionalidade, aferir os critérios utilizados para determinação dos números mínimo e máximo de deputados, discutir os efeitos das distorções na eventual fusão ou desmembramento de Estados e analisar a adequabilidade da busca da proporcionalidade absoluta em oposição à adoção de um critério de proporcionalidade relativa. Chegou-se à conclusão de que o sistema de lista aberta de voto transferível uninominal brasileiro, com possibilidade de coligação partidária em que apenas a votação individual é que conta no resultado dos partidos coligados, além da adoção do cálculo das vagas não distribuídas pelo quociente eleitoral pelas maiores médias das sobras dos votos é que incrementam a desproporcionalidade existente. Apurou-se que as proposições são relativamente escassas e genéricas e não trazem soluções para propiciar efetiva proporcionalidade entre votos e vagas obtidas pelos partidos, especialmente com o crescimento relativo das populações dos Estados, circunstância agravada nas hipóteses de fusão e desmembramento, o que implicaria alteração constitucional e legal a respeito. Por fim se propôs a adoção de uma fórmula suficiente para garantir o mínimo razoável de representantes, certa proporcionalidade na média e decréscimo progressivo conforme o aumento da população, de forma a tornar equânime um sistema assimétrico de difícil reajustamento. Não se obteve resposta quanto ao critério utilizado para estabelecer o número mínimo e o máximo de representantes por unidade federada. Como as proposições legislativas no sentido de resolver as distorções da proporcionalidade não obtiveram êxito, passados vinte anos, suspeita-se de que o ideal de proporcionalidade estrita talvez não seja factível.

**PALAVRAS-CHAVE:** Representação proporcional. Número de deputados. Quociente de representatividade. Desproporcionalidade. Proporcionalidade aritmética e progressiva.

## ABSTRACT

It is virtually impossible to match the percentage of votes given to a candidate, party or coalition to the percentage of seats obtained for the parliament. Such correlation depends on the electoral system in force, whether majority or proportional, the magnitude of the district and the method of allocation of seats for parties, including those related to surplus votes. By constitutional commandment, inhabitants of states and the Federal District should be represented in the Chamber of Deputies in proportion to respective their populations. However, this proportion was never achieved proportionality in any historical period, in reason of possible increases in total government bench and in some units of the federation. As a result, there was the emergence of distortion of representation, in which some federal units had more representatives than others less populated ones. These distortions were reinforced by the establishment of the minimum and maximum number of representatives per unit of the federation, reaching the current situation, under the National Constituent Assembly in 1987/1988, during which new States were created and those rules were followed. This causes the ratio of representation of over-represented federated units greater than that of under-represented ones, hampering the representation of minorities, hurting the principle "one man, one vote". The solution was postponed by the creation of another enhanced problem, which is a strict constitutional rule impeding current government bench to be reduced. The Complementary Law N. 78/1993 innovated stating that they can not be increased. This study aimed at evaluating the scope of the legislative proposals submitted after edition of the LC N. 78/1993 up to 2006, in order to correct the distortions identified. It seeks to compare the electoral systems with regard to the arrangements of reducing disparity as for proportion; to assess the criteria used to determine the minimum and maximum numbers of members to discuss the effects of distortions in the possible merger or disintegration of States; and to analyze the adequacy of the search for absolute proportion as oppose to the adoption of a criterion of relative proportion. A conclusion was reached that the system of open list of transferable Brazilian uninominal vote, with the possibility of coalition party in which only a single vote counts towards the outcome of related parties, in addition to the adoption of the method of calculation of places not distributed by election quotient, by the largest medium of surplus votes, which is what increases existing disparity. It was established that the proposals are relatively few as well as too general and do not bring solutions to provide effective proportionality between votes and places obtained by the parties, especially with the growth of the populations of states, in fact aggravated chances of fusion and disintegration, which would entail constitutional and legal amendment thereon it. Finally, the adoption of a formula was proposed in order to ensure reasonable minimum number of representatives, proportionality in the media and a progressive decrease as population increases, so as to make an asymmetrical system even and of difficult adjustment. There was no answer as to the criteria used to establish the minimum and maximum number of representatives per federal unit. As the legislative proposals to resolve the distortions of proportionality were not successful, over the past twenty years, it is suspected that the ideal of strict proportionality may not be feasible.

**KEYWORDS:** Proportional representation. Number of members. Quotient of representativeness. Disparity in proportion. Arithmetic and progressive proportionality.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – <i>Conformação das circunscrições eleitorais</i> .....	25
Quadro 3.1 – <i>Evolução da composição da Câmara dos Deputados</i> .....	34
Quadro 3.2 – <i>Evolução da legislação eleitoral no Brasil</i> .....	35
Quadro 4.1 – <i>Relação entre população e número de representantes</i> .....	47
Quadro 4.2 – <i>Representação por unidade da Federação</i> .....	48
Quadro 4.3 – <i>Número de deputados em cem países selecionados</i> .....	50
Quadro 4.4 – <i>População e número de representantes na câmara baixa de quinze países selecionados</i> .....	53
Quadro 4.5 – <i>Valor do voto federativo nas Regiões e Estados brasileiros</i> .....	56
Quadro 4.6 – <i>Percentual das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste que controla a Câmara e o Senado, de 1946 até hoje</i> .....	60
Quadro 4.7 – <i>Representação atual e proposta (PEC 195/2000)</i> .....	62
Quadro 4.8 – <i>Composição atual e proposta do legislativo federal (PEC 196/2000)</i> .....	63
Quadro 4.9 – <i>Faixas populacionais e quociente de representatividade – deputados (PEC 196/2000)</i> .....	64
Quadro 4.10 – <i>Faixas populacionais e quociente de representatividade – senadores (PEC 196/2000)</i> .....	64
Quadro 4.11 – <i>Faixas populacionais e quociente de representatividade (PEC 262/2000)</i> ....	66
Quadro 4.12 – <i>Comparativo entre a bancada atual e a proposta, com percentuais (PEC 485/2002)</i> .....	69
Quadro 4.13 – <i>Faixas populacionais e quociente de representatividade (PLP 180/1997)</i> ....	75
Quadro 4.14 – <i>Comparação da bancada atual de da bancada proposta, com percentuais (PLP 180/1997)</i> .....	76
Quadro 4.15 – <i>Comparação das propostas de alteração da bancada pelos Relatórios Zulaiê e Serraglio (PLP 180/1997)</i> .....	81
Quadro 4.16 – <i>Faixas populacionais e quociente de representatividade (PLP 192/2001)</i> ....	82
Quadro 5.1 – <i>Evolução da população brasileira e da bancada na Câmara dos Deputados</i> .	90
Quadro 5.2 – <i>Quociente de representatividade em relação à população em dez países selecionados</i> .....	93
Quadro 5.3 – <i>Comparação das configurações das bancadas atuais pelos sistemas proporcional aritmético e progressivo</i> .....	97
Quadro 5.4 – <i>Demonstração da metodologia da representação progressiva</i> .....	100
Quadro 5.5 – <i>Comparação entre o aumento da bancada e o aumento da população necessária, no sistema de representação progressiva</i> .....	101
Quadro 5.6 – <i>Comparação do escalonamento populacional para definição do número de representantes</i> .....	102

Quadro 5.7 – <i>Grau de desproporcionalidade na proporcionalidade aritmética</i> .....	104
Quadro 5.8 – <i>Grau de desproporcionalidade na proporcionalidade progressiva</i> .....	105
Quadro 5.9 – <i>Comparação da distribuição das vagas pelos métodos de proporcionalidade aritmética e progressiva – magnitude um a três</i> .....	105
Quadro 5.10 – <i>Comparação da distribuição das vagas pelos métodos de proporcionalidade aritmética e progressiva – magnitude quatro a seis</i> .....	106
Quadro 5.11 – <i>Acréscimo na bancada total em relação ao aumento da magnitude relativa dos distritos</i> .....	107
Quadro 5.12 – <i>Simulação dos cenários 1, 2 e 3, com três partidos</i> .....	108
Quadro 5.13 – <i>Simulação dos cenários 4, 5 e 6, com cinco partidos</i> .....	109
Quadro 5.14 – <i>Distribuição de vagas entre cinco partidos com votação escalonada</i> .....	110

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 REPRESENTATIVIDADE E SISTEMAS ELEITORAIS</b> .....	17
2.1 Representatividade .....	17
2.2 Sistemas eleitorais .....	22
<b>3 DISTORÇÕES DA PROPORCIONALIDADE</b> .....	32
3.1 Origem das distorções .....	32
3.2 Evolução histórica .....	33
3.3 Estabelecimento do mínimo .....	35
3.4 Estabelecimento do máximo .....	37
3.5 Arcabouço normativo .....	37
3.6 Impasses atuais .....	39
3.7 Repercussão nos legislativos estaduais e municipais .....	41
3.8 Dano às instituições democráticas .....	42
<b>4 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES EXISTENTES</b> .....	44
4.1 Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) .....	44
4.2 Projetos de Leis Complementares (PLP) .....	70
4.3 Projetos de Lei (PL) .....	83
<b>5 CORREÇÃO DAS DISTORÇÕES</b> .....	86
5.1 O dilema da representatividade .....	86
5.2 Critérios de representatividade .....	87
5.3 Legislação comparada .....	89
5.4 Quociente de representatividade (QR) .....	92
5.5 Teoria da progressividade .....	94
5.6 Fórmula proposta .....	95
5.7 Os óbices da desproporcionalidade .....	103
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	112
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	118

# 1 INTRODUÇÃO

O sistema eleitoral brasileiro é objeto de recorrente discussão acerca de sua adequação ao momento histórico, no contexto das reformas que estão na ordem do dia, dentre elas a reforma política. A maioria dos países que adotaram a forma federativa de Estado utiliza a eleição proporcional para a câmara baixa, equivalente à Câmara dos Deputados brasileira, variando, na espécie, conforme o sistema eleitoral próprio. Os diferentes sistemas eleitorais e métodos subjacentes, bem como suas características específicas interferem no sistema político em vários níveis: na fragmentação partidária, na formação de maiorias, no cálculo da desproporcionalidade e na representação de mulheres.

Na discussão de qual o sistema ideal, contudo, algumas questões devem ser postas. O foco do que é mais importante, segundo Jairo Marconi Nicolau (Benevides *et al.*, 2003:202), varia entre: 1) reduzir o número de partidos, criando condição de governabilidade, ou deixá-los livres, para adequada representação das minorias; 2) corrigir as distorções de proporcionalidade; 3) aumentar o controle do partido ou do eleitor sobre quais candidatos serão eleitos; ou, ainda, 4) ampliar a vinculação do representante com uma área geográfica.

No que se refere às distorções da proporcionalidade, discute-se quanto à efetiva representatividade sob o ponto de vista de que tais distorções violam vários princípios subsumidos no da igualdade.<sup>1</sup> Os problemas adviriam da desigualdade do voto (violação do princípio

---

<sup>1</sup> Segundo Hofmeister (2007:132), tais princípios seriam a igualdade de valor numérico e a igualdade de valor quanto ao resultado: “Igualdade de valor numérico significa que, ao se fazer a apuração dos votos, cada voto tem o mesmo peso. Por outro lado, igualdade de valor quanto ao resultado significa que, ao se fazer a distribuição dos mandatos parlamentares, cada voto deve ser contemplado com equidade.”

“um homem, um voto”), e da irregular representação partidária em desrespeito à votação obtida, ou, ainda, pela agressão à eventual forma federativa do Estado.

A adoção do bicameralismo na composição do Poder Legislativo federal brasileiro, implicando a existência do Senado Federal, com representação paritária de todas as unidades federadas, e da Câmara dos Deputados, com representação proporcional à população, vincula a quantidade de senadores, eleitos pelo sistema majoritário, e remete a lei complementar a definição do número de deputados, eleitos pelo sistema proporcional.

A desproporcionalidade existente atualmente derivou da transformação em Estados dos ex-Territórios do Amapá e Roraima e da criação do Estado do Tocantins durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Na ocasião aumentou-se de sessenta para setenta o máximo de deputados por unidade federada e estabeleceu-se o mínimo de oito. Havendo um incremento de quatro deputados a mais de cada ex-Território, oito de Tocantins e dez de São Paulo, perfez-se o total atual de 513 deputados federais.

A Lei Complementar (LC) nº 78, de 30 de dezembro de 1993 disciplinou o mandamento constitucional, consolidando o número estabelecido em 513, impedindo seu acréscimo e impondo à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a atribuição de proceder, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da federação.

Nos termos da lei, portanto, a proporcionalidade haveria de ser calculada mediante a divisão da população apurada por 513. Entretanto isso não ocorre, devido a distorções geradas ao longo do tempo, em especial a partir da década de 60, com a transformação de Territórios em Estados e criação de novos Estados.

No estágio atual, ao se considerar o máximo e o mínimo, dadas as distorções existentes, aparecem os fenômenos da sub-representação dos Estados mais populosos e da super-representação dos menos populosos, cujos números de habitantes nenhuma influência exercem sobre o cálculo, a não ser o de criar novas distorções, ao se incluir ou não as referidas populações, para o cálculo dos demais.<sup>2</sup>

Devido a essa dificuldade o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se limita a expedir burocráticas resoluções truísticas, sem nenhuma alteração no número de deputados, inclusive dos deputados estaduais, visto que vinculado ao número de deputados federais. O problema

---

<sup>2</sup> Rabat e Cassiano, 1997.

apontado vislumbra dificuldade intransponível na eventual fusão ou desmembramento de Estados – ressalvada a hipótese de lei casuística para solucionar a questão – restando indefinido se haveria aumento da bancada resultante de fusão ou redução da do Estado original ao desmembramento.

O presente trabalho tem como objetivo estudar as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados após a edição da Lei Complementar nº 78/93 até a última legislatura (52ª), finda em 2006, para redução das distorções de proporcionalidade na Câmara dos Deputados, visando à efetiva representação popular. Assim, serão analisadas várias proposições legislativas sobre o tema, dentre Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP) e mesmo Projetos de Lei ordinária (PL).<sup>3</sup> Algumas dessas proposições já foram arquivadas, enquanto outras continuam em tramitação. O foco da pesquisa consistiu em correlacionar tais proposições e, eventualmente, outras, mesmo prévias ao recorte temporal proposto, desde que necessárias para a compreensão da mentalidade do legislador pátrio no trato da matéria.

Um aspecto suscitado marginalmente, mas não analisado com profundidade, quanto às distorções da proporcionalidade, é o da efetiva representatividade do ponto de vista da igualdade do voto, optando a literatura pela análise do impacto dessa desproporcionalidade no sistema partidário ou a repercussão na preservação do pacto federativo decorrente de eventual correção.<sup>4</sup> Destarte, a questão que pretendemos responder diz respeito ao alcance das proposições apresentadas na busca pela redução das distorções da proporcionalidade, sob o enfoque da possibilidade de atingimento da efetiva representatividade quanto à igualdade do voto.

Adicionalmente, buscamos identificar quais os mecanismos disponíveis para evitar ainda maior desproporcionalidade na hipótese de fusão ou desmembramento de Estados ou criação de Territórios. Outro ponto que pretendemos esclarecer é quanto ao critério para o estabelecimento do número mínimo de deputados, e porque esse mínimo não se reduz à representação de uma unidade federada apenas, mas de onze. Por fim tentamos verificar se os modelos de representatividade que levam à desproporcionalidade quase nula seriam os ideais para adoção no país ou se a busca pela proporcionalidade estrita é uma utopia que deva ser substituída pela aceitação de uma desproporcionalidade cujos efeitos sejam percebidos equitativamente.

---

<sup>3</sup> Foram utilizadas as siglas usuais na Câmara dos Deputados para as diversas proposições.

<sup>4</sup> Nicolau, 1997.



Delineado o problema, percebemos a importância de se dirimir a questão, dada a possibilidade de ocorrência das hipóteses aventadas, sob risco de dano inequívoco às instituições democráticas e limitação da participação popular, pela iniquidade de tratamento a eleitores de unidades federadas diversas, ferindo princípios fundamentais que repudiam a marginalização, as desigualdades e os preconceitos. Propomos, no trabalho, buscar possíveis soluções, adotando-se, como hipóteses, a extinção dos limites quantitativos à representatividade por ente federado, a instituição de critérios para alcance da proporcionalidade, bem como a adoção da representatividade progressiva, usual nos primórdios do Estado brasileiro e ainda praticada em muitos países. Neste último enfoque está a indagação acerca da adequabilidade da proporcionalidade estrita, em confronto com um tratamento equitativo do instituto.

Tem-se como objetivo geral avaliar o alcance das proposições objeto do estudo no sentido de corrigir as distorções da representação proporcional na Câmara dos Deputados. Como objetivos específicos, pretendemos: 1) comparar os sistemas eleitorais no tocante aos arranjos redutores da desproporcionalidade; 2) aferir os critérios utilizados para determinação dos números mínimo e máximo de deputados; 3) discutir que parâmetros poderiam ser utilizados para evitar o aumento da desproporcionalidade na eventual fusão ou desmembramento de Estados ou criação de Territórios; e 4) analisar a adequabilidade da busca da proporcionalidade absoluta em oposição à adoção de um critério de proporcionalidade relativa.

A discussão a respeito da representatividade e, especificamente, quanto à desproporcionalidade ora existente, não se limita ao nível político ou acadêmico, tendo atingido o nível de discussão no âmbito dos juristas e formadores de opinião em geral, como jornalistas, empresários e profissionais liberais. Quase sempre atrelada ao questionamento acerca do número excessivo de deputados, à vista da escassa produção legislativa decorrente, entremeada as legislaturas por escândalos de todo teor, as discussões do corpo social, contudo, quase sempre passam ao largo das soluções apropriadas ao tema. Em geral se debruçam sobre propostas mais vinculadas à reforma partidária ou à adoção do sistema misto majoritário-proporcional conhecido como “distrital misto”, situações em que a desproporcionalidade permaneceria ou seria ainda mais acentuada.

Quanto às proposições legislativas, sua discussão, exclusivamente embasada nas próprias justificativas, nem sempre contribuem o bastante para o deslinde da questão. No âmbito acadêmico, portanto, é que estão as idéias mais férteis a respeito, notadamente em relação a cientistas políticos de renome nacional e internacional que se aprofundaram no tema, como – em ordem alfabética – Antônio Octávio Cintra, Arend Lijphart, Argelina

Figueiredo, Barry Ames, Fábio Wanderley Reis, Fernando Limongi, Jairo Marconi Nicolau, Joseph G. La Palombara, Luís Felipe Miguel, Lúcia Avelar, Octaciano Nogueira, Scott P. Mainwaring e Simone Bohn, dentre outros.

O trabalho baseou-se na análise dos autores que abordaram o tema, quanto ao aspecto doutrinário-acadêmico da questão. Buscou, contudo, apontar os bons argumentos existentes em algumas justificações das próprias proposições.

A metodologia utilizada incluiu a técnica de pesquisa de análise documental, eminentemente sob a óptica do Direito Constitucional, das normas legais e do processo legislativo pertinente, além de pesquisa bibliográfica que aborda o tema. O cerne da pesquisa se situou na demonstração da ocorrência de profundidade suficiente ou não das proposições apresentadas na nova ordem constitucional para correção das distorções da proporcionalidade, em cotejo com a produção acadêmica existente.

A pesquisa foi desenvolvida em seis seções, das quais esta primeira compreende a Introdução, delimitando o tema, definindo o problema e apontando as hipóteses de solução. Nesta seção expomos a metodologia utilizada e a organização do trabalho, além de outras explicações eventualmente necessárias. Na segunda seção abordamos a teoria da representatividade, fazendo ligeira incursão a respeito dos sistemas eleitorais. Nessa seção contextualizamos o tema, a partir da idéia de eleição como processo de escolha dos tomadores de decisão no âmbito político. Procuramos demonstrar as diferenças básicas dos grandes macrossistemas de representação, majoritário e proporcional, demorando-nos um pouco mais nas nuances da representação proporcional. Cotejando os sistemas eleitorais existentes, enfocamos a representatividade nas eleições para o Poder Legislativo.

As distorções da proporcionalidade são mostradas na terceira seção, em que comparamos o modelo brasileiro com outros, buscando as origens dessas distorções e os problemas advindos de sua existência. Na quarta seção, a mais extensa do trabalho, fazemos a análise das proposições existentes sobre o tema, no âmbito do recorte temporal e institucional delimitado, no tocante à profundidade com que o tema é tratado. Ousamos sugerir na quinta seção algumas idéias para correção das distorções observadas. Algumas são por demais conhecidas e objeto de estudos acadêmicos dos especialistas no assunto. Outra nos surgiu há mais de uma década, especialmente quanto à representatividade progressiva em vez da estritamente proporcional. Na sexta seção concluímos acerca das implicações que as propostas apresentadas teriam para o sistema eleitoral em particular e para o sistema político como um todo, no sentido de propiciar a efetiva representação popular no Poder Legislativo.

## **2 REPRESENTATIVIDADE E SISTEMAS ELEITORAIS**

Nesta seção faremos a contextualização do tema, a partir da idéia de eleição como processo de escolha dos tomadores de decisão no âmbito político, procurando demonstrar as nuances da representação proporcional, por meio da análise dos sistemas eleitorais existentes, enfocando a representatividade nas eleições para o Poder Legislativo.

### **2.1 REPRESENTATIVIDADE**

#### **2.1.1 Noção de representatividade**

A civilização é entendida, de uma maneira muito simplista, como o agrupamento de seres humanos capazes de transmitir o conhecimento, empiricamente ou sob a forma de costumes e crenças, semente da cultura, e a aperfeiçoar o conhecimento existente, origem da tecnologia. Discute-se se seu início é contemporâneo ao surgimento dos rituais religiosos, da arte, da escrita ou mesmo do Estado, a mais aperfeiçoada instituição da organização social. Possivelmente todo o processo se deu num *continuum* que envolveu todas essas manifestações de racionalidade, atributo da natureza humana. É provável que jamais se descubra com certeza como se deu o processo de formação do Estado, embora especulado por diversas teorias. É fora de dúvida, porém, que haja ocorrido visando ao disciplinamento das relações inter e intra-societárias.

A existência do Estado pressupõe um grupo pequeno encarregado de conduzir os destinos da população, constituindo o que hoje se chama genericamente governo, cabendo inferir que a lição de Max Weber é atual e pode-se aplicar à sua origem: a característica principal do

Estado é o monopólio do uso legítimo da violência física (Weber, 2002:60). É intuitiva a noção de que a origem do poder estatal é, nas sociedades primitivas, a força física do líder ou a força espiritual do ungido, que de qualquer forma legitima a ação violenta do grupo dominante contra o inimigo externo ou as rebeliões intestinas.

No decorrer da história, entretanto, os governados perceberam que poderiam influir na escolha de quem comporia o grupo dominante, embora essa tendência não tenha sido coextensiva, no tempo ou em regiões contíguas, uma vez que remanescem, atualmente, tanto a legitimação de direito do poder hereditário baseado em famílias ou dinastias, como a legitimação de fato, fundada na supremacia dos oligarcas e tiranos, num e noutra caso toleradas ou aceitas como inevitáveis pelos governados.

Abstraindo-se essas formas, legítimas ou não, de perpetuação no poder, uma maneira de influir na escolha dos integrantes do grupo dominante é a indicação de representantes da população. Tal escolha, realizada mediante certas regras ou rituais, poderia se dar por sorteio, como nas cidades-estado gregas da Antigüidade ou por meio de eleição, isto é, a definição do representante por escolha dos representados.<sup>5</sup> Assim, as hostes militares romanas indicavam seu general por aclamação dos soldados, forma comum em outros tipos de eleição usados até hoje, especialmente para funções menos importantes ou em que a disputa pelo poder seja mínima.<sup>6</sup> O voto, ostensivo ou secreto, é a manifestação do representado no processo de escolha e, nos arranjos políticos institucionalizados pelos povos, se consubstancia no complexo aparato jurídico-normativo que é o sistema eleitoral.

A maneira de se eleger os representantes, a quantidade deles, a definição de quem pode ser eleito, de quem pode participar da escolha, sobre qual a duração do mandato, a extensão territorial em que se dará esse mandato, a possibilidade de se renová-lo e outras peculiaridades, portanto, é que compõem as regras que formam o sistema eleitoral. Anteriormente a essa fase, em que os cidadãos elegem seus representantes, há o pressuposto da formação do Estado e suas instituições, como a existência ou não de parcelas de poder subnacionais abrangendo porções territoriais do Estado, a forma, o regime e o sistema de governo, aspectos geralmente sedimentados num documento-base presente nos Estados modernos, a Constituição ou Lei Fundamental. Tal Lei, todavia, nem sempre existiu, ou, existindo de fato, não fora res-

---

<sup>5</sup> Segundo Montesquieu (2002 [1748]:26), “o sufrágio pelo sorteio é da natureza da democracia, e o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia”.

<sup>6</sup> As formas mais prosaicas são as eleições para diretorias de entidades como associações e sindicatos, ou, ainda, a simples eleição de conselho administrativo de condomínio.

peitada de direito pelo detentor do poder. Essa forma de governar era comum até há poucos séculos, quando o poder do monarca era absoluto, fundado num suposto direito divino, levado ao paroxismo pelos déspotas romanos, que exigiam para si o epíteto próprio de divindade.

Do ponto de vista individual, o ideal seria que cada um pudesse externar sua opinião na tomada de decisão, uma vez que a convivência em sociedade não admite a liberdade total ou, no dizer de Dahrendorf, citado por Bobbio (2006:88), a condição de “cidadão total”. Se por um lado a coletividade não aceita a existência do cidadão total, possível num “Estado” anárquico utópico, e, portanto, sem a presença do Estado, por outro lado os indivíduos não admitem o Estado total, que implica a despolitização completa do indivíduo, com a anulação de qualquer participação sua. Entretanto, dada a dificuldade de participação direta na tomada de decisão, segundo Bordieu (*apud* Canêdo, 2005:30), os governados preferem utilizar um porta-voz para isso, visto que o engajamento direto no processo vai além dos obstáculos biológicos ligados aos limites temporais e espaciais da corporeidade dos indivíduos.

Nessa perspectiva, verifica-se a impossibilidade de existir, atualmente, a democracia direta, cada cidadão exercendo o direito de participar do governo *per se*. A própria Atenas, berço da democracia na Antigüidade, ensaiou uma espécie de democracia direta.<sup>7</sup> No entanto, dessa participação estavam excluídos as mulheres, os escravos e os estrangeiros (metecos). Ainda que se admitisse a participação de todos, não seriam todos: estariam afastadas as pessoas de desenvolvimento mental incompleto (crianças e adolescentes) ou retardado (os deficientes mentais), os doentes mentais (loucos, psicóticos), os condenados, os senis e outros segmentos a que ainda se nega o direito de votar e ser votado em alguns países, como os silvícolas, os analfabetos, as minorias étnicas etc. Donde, a conclusão é evidente: a participação direta na tomada de decisão estatal é impossível.

### **2.1.2 Modelos de representatividade**

Não obstante os modelos de governo propostos por Aristóteles, quais sejam a monarquia (governo de um só), a aristocracia (governo dos melhores) e a democracia (governo do povo, ou seja, de todos ou da maioria), a noção atual é que essas categorias se imbricam de outra maneira. Assim, define-se monarquia como a forma de governo em que o governante

---

<sup>7</sup> É possível especular que nos primórdios da civilização tenha havido uma democracia direta, segundo o princípio de que todos participassem do governo, o que caracterizaria a democracia consensual proposta por Lijphart (2003:27 e 51), em oposição ao modelo de Westminster. Modelos de democracia propostos pelos cientistas políticos como Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels, Max Weber, Joseph Schumpeter, Anthony Downs, Robert Dahl e Jürgen Habermas estão bem sintetizados em Valente (2006).

(rei, príncipe, imperador) exerce o poder em caráter vitalício, sendo substituído segundo a hereditariedade, transmitindo o poder monárquico a seus descendentes. Em oposição a essa forma estaria a república, aquela na qual o governante é eleito para um período (mandato), podendo ser ou não reeleito, sendo estes seus princípios basilares, isto é, a alternância no poder e a acessibilidade a todos os cidadãos.<sup>8</sup>

Quanto à democracia, seria um regime de governo, cujas principais características são a participação popular na tomada de decisão e o respeito a certos fundamentos de direito a que todos estão sujeitos, inclusive o governante. A esse regime tende todos os Estados modernos, em oposição aos regimes autoritários ou totalitários, em que o núcleo de poder se legitima em si e por si, o que lembra os déspotas e tiranos da Europa medieval, deitando por terra as liberdades dos indivíduos. Por ocasião do Iluminismo europeu de meados do milênio passado, as idéias de pensadores como Rousseau, Hobbes, Locke e Montesquieu engendraram a teoria do despotismo esclarecido, pois, mesmo admitindo o poder quase absoluto dos monarcas da época, lançaram os princípios que permitiram o surgimento das monarquias constitucionais, bem como a proliferação de organismos legislativos, surgindo os primeiros parlamentos.<sup>9</sup>

Montesquieu, especialmente, com a tese da separação dos poderes, propiciou a desvinculação cada vez maior de um poder legislativo em relação ao monarca. Na idéia de Montesquieu se inspiraram os Federalistas<sup>10</sup> norte-americanos, por ocasião da independência das Treze Colônias que deram origem aos Estados Unidos da América.

Ainda que mantivesse um Poder Legislativo bicameral, a exemplo da metrópole (Inglaterra), tendo o Senado como câmara alta, nos moldes da Câmara dos Lordes inglesa, mas inspirado na antiga instituição romana, o modelo norte-americano foi o paradigma seguido por grande parte dos Estados federais ocidentais. De origem norte-americana, também, é o presidencialismo, sistema de governo em que a figura do chefe de Estado se confunde com a de chefe de governo, no Presidente da República.

No entanto, mesmo em certas repúblicas e em todas as monarquias o sistema de governo é o parlamentarista, em que há um chefe de Estado (monarca ou presidente) e um chefe

<sup>8</sup> Luiz Felipe Miguel (2005: 26) o denomina “princípio da rotação”.

<sup>9</sup> Diz-se que o parlamento mais antigo do mundo é o da Inglaterra, de cerca do ano 1200. A Ilha de Man, situada entre a Inglaterra e a Irlanda, advoga essa característica a seu parlamento, o Tinwald. Os islandeses também reclamam a prerrogativa, embora o Alþingi, fundado em 930, não tenha funcionado ininterruptamente desde então. Disponível em <<http://www.althingi.is/vefur/upplens.html>>.

<sup>10</sup> Thomas Madison, Alexander Hamilton e John Jay escreveram *O Federalista*, série de artigos panfletários publicados nos jornais de Nova York, visando a convencer a população desse Estado a integrar a federação e adotar, na criação do novo país, os princípios ali defendidos.

de governo, o primeiro-ministro, oriundo do parlamento e responsável pela condução do governo.<sup>11</sup>

Nos Estados atuais, portanto, a representatividade pode se dar quanto a vários cargos, em todos os poderes, sendo incomum a eleição popular de membros do Poder Judiciário, como ocorre nos Estados Unidos da América. Assim, no Poder Executivo, são os representantes eleitos para o cargo de Presidente da República, ou para os de chefes dos entes subnacionais de primeiro nível, como governadores de Estados<sup>12</sup> ou Províncias, ou de segundo nível, como prefeitos ou alcaides das cidades, que constituem sedes dos Municípios. No âmbito do Poder Legislativo, há os representantes de caráter nacional, seja do povo (deputados federais<sup>13</sup>), seja dos entes (senadores) e, na esfera política desses entes, os deputados estaduais ou provinciais<sup>14</sup>, ou ainda dos entes subnacionais de segundo nível, os vereadores – ou edis – dos Municípios, comunas ou condados. De sorte que, para ambos os poderes, Legislativo e Executivo, é comum existir eleições para os três níveis: nacional, regional e local.

Normalmente a escolha dos representantes se dá por meio de eleições diretas ou indiretas. Nas primeiras o eleitor vota pessoalmente, enquanto as indiretas pressupõem a escolha prévia de “eleitores”, diretamente, por “votantes”, segundo a nomenclatura outrora utilizada no Brasil. Os eleitores, por sua vez, votarão nos candidatos aos cargos em disputa, também diretamente, sem a participação de seus votantes. A votação para presidente dos Estados Unidos da América, por exemplo, é indireta, por um colégio eleitoral de cidadãos. Sistema semelhante vigorou no Brasil durante o regime militar, para os cargos de presidente da República e governador de Estado, sendo eleitores os membros do Poder Legislativo, nacional e estadual, respectivamente.

Para acomodar as diferentes correntes de pensamento foram criados os partidos políticos, outrora agremiações de facções ou interesses corporativos, que se institucionalizaram, compondo atualmente complexos sistemas partidários, cuja atuação por si influi de forma considerável no sistema eleitoral, que por sua vez interfere no sistema político.<sup>15</sup> Em quase

---

<sup>11</sup> Na Inglaterra, o chefe do gabinete é chamado primeiro-ministro, na Alemanha, chanceler e na Espanha, presidente do governo (Nogueira, 2006:107).

<sup>12</sup> A menção a estado aqui será feita com o sentido de ente subnacional de primeiro nível, equivalente a província.

<sup>13</sup> Deputado federal é a denominação corrente nos países que adotam a forma federativa de Estado.

<sup>14</sup> Nos Estados Unidos da América há senadores no âmbito de quase todos os estados, exceto Nebraska, onde, curiosamente, o parlamento unicameral é chamado Senado.

<sup>15</sup> Segundo o professor Octaciano Nogueira, os sistemas eleitoral, partidário e de governo, subsistemas do sistema político, interagem entre si e se condicionam mutuamente. (Palestra proferida no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Instituto Serzedelo Corrêa, Brasília, 21 set. 2007).

todos os sistemas eleitorais os candidatos devem estar filiados a determinado partido, embora alguns países aceitem a candidatura avulsa, isto é, não vinculada a partido político.

## 2.2 SISTEMAS ELEITORAIS

### 2.2.1 Classificação

Segundo Jairo Nicolau (2004:12), os sistemas eleitorais existentes são o majoritário, o proporcional e o misto. **Majoritário** é aquele em que é eleito o candidato que obtiver mais votos. No **proporcional**, busca-se eleger os candidatos na proporção dos votos recebidos pelos concorrentes. **Misto** é o sistema que combina características dos anteriores. Nicolau divide o sistema majoritário em sistemas de “maioria simples”, de “maioria absoluta” (em um ou dois turnos) e de “voto alternativo”; o proporcional, em sistemas de “lista” e de “voto único transferível”; o misto, em sistemas de “superposição” e de “correção”. Embora Nicolau denomine essas subdivisões também de sistemas, adotaremos o termo “método”, para diferenciá-los dos três macrossistemas.

Diego Buranello (2002) adota outra terminologia. Para ele a organização do corpo eleitoral se dá no **distrito único**, abrangendo todo o país, ou no **distrito plural**, em que a entidade política é dividida em vários departamentos ou circunscrições. Esses distritos, ou circunscrições, podem ser **uninominais** ou **plurinominais**. A quantidade dos primeiros equivale aos cargos a preencher, elegendo-se apenas um representante em cada distrito, geralmente bastante pequeno, para poder estar bem representado por apenas um membro eleito. Já os distritos plurinominais correspondem a grandes circunscrições em que o Estado é dividido, em cada qual se elegem vários candidatos, por lista.

Os **sistemas eleitorais** são por ele classificados como **majoritários** ou **minoritários**. Os majoritários são de **maioria absoluta** e de **maioria relativa**, esta também chamada de **primeira minoria**, por ser a minoria mais numerosa. O método de maioria absoluta pode dar origem à *ballotage*, que é a repetição da eleição até que algum candidato obtenha mais de metade dos votos. Os sistemas minoritários são os **empíricos**, baseados em considerações práticas, e os **científicos**, fundados em técnicas de proporcionalidade matemática. Os empíricos ou não proporcionais, também chamados de primários ou rudimentares, são simples corretivos do sistema majoritário.

São **empíricos** os seguintes tipos:



- **voto limitado, de lista incompleta, dos terços ou de Grey**, que consiste na distribuição de dois terços dos lugares à maioria, assegurando, sem proporcionalidade, representação de um terço à minoria;
- **voto acumulativo ou de Marshall**, em que o eleitor dispõe de tantos votos quantos sejam os representantes a eleger, podendo dar seus votos a um candidato apenas, distribuí-los entre dois ou mais, ou simplesmente dar um voto a cada candidato, sendo eleitos aqueles que hajam obtido maioria simples;
- **voto gradual**, em que o eleitor gradua seu voto em ordem de preferência por determinados candidatos, que se aplica às eleições por listas e, segundo a colocação dada pelo eleitor aos candidatos, o primeiro da lista recebe um voto, o segundo meio voto, o terceiro um terço e assim sucessivamente;
- **simples pluralidade de sufrágios (mínimo eleitoral)**, em que todo o país é uma única circunscrição, cada eleitor votando em um candidato, qualquer que seja o número de representantes a eleger, originando um só escrutínio geral, sendo eleitos os candidatos que hajam obtido maioria relativa de sufrágios; é o sistema de maior proporcionalidade, pois maioria e minoria são igualmente representadas.

Segundo o autor mencionado, os sistemas científicos ou proporcionais se baseiam no princípio de que cada eleitor tem direito a ser representado, abrangendo todas as orientações políticas, para que haja a mesma proporção entre as vagas conquistadas e o número de votos obtidos por cada partido.

Buranello classifica nos sistemas **científicos ou proporcionais** os seguintes tipos:

- **sistema Hare ou do voto proporcional**, em que há só uma circunscrição eleitoral e o eleitor vota em tantos candidatos quantos sejam os representantes a eleger; dividindo-se o total de votos pelo número de cargos, obtém-se um número repartidor para designar os componentes da lista que são eleitos se obtiverem tal quociente eleitoral, sendo seus votos remanescentes destinados ao seguinte da lista;
- **sistema Hagenbach ou do quociente eleitoral**, no qual cada partido político apresenta uma lista de candidatos por distrito ou circunscrição, cabendo ao eleitor votar por uma das listas; se adjudicam tantos representantes quantos da lista obtenham o quociente eleitoral, determinado pelo número de votos válidos dividido pelo número de cargos a preencher;

- **sistema D'Hondt ou do divisor comum**, que consiste em estabelecer um quociente eleitoral ou número repartidor, obtido mediante a divisão do total de votos de cada partido por 1, 2, 3, e assim sucessivamente, até chegar ao número de cargos a eleger; a seguir se ordenam decrescentemente os resultados até chegar ao número de cargos sendo que a última cifra será o quociente eleitoral, pelo qual o total de votos de cada partido é dividido para determinar o número de cargos conquistados;

- **sistema do número uniforme**, em que não se fixa de antemão a quantidade de representantes a eleger, mas um número uniforme, necessário para que uma lista possa ter direito a um representante; divide-se o total de votos obtidos por cada partido pelo número mencionado, cujo resultado será a quantidade de cadeiras atribuídas a cada um deles.<sup>16</sup>

Voltando à classificação de Nicolau, para os cargos do Poder Executivo o sistema utilizado é o majoritário, bem assim para a eleição dos senadores. Para os demais cargos do Poder Legislativo utiliza-se qualquer dos sistemas. O território onde se dá a disputa, isto é, do qual o candidato eleito será representante, chama-se distrito ou circunscrição eleitoral. Para Presidente da República corresponde ao país todo; para os entes subnacionais (Estado e Município), ao território geográfico pertinente, na eleição para governador e prefeito, respectivamente; e, na hipótese de voto proporcional, para deputados federais e estaduais, ao Estado.

O distrito ou circunscrição eleitoral pode ser o território total do próprio Estado ou subdivisões denominadas, também, distritos, se utilizado o sistema majoritário para deputados federais e estaduais. Em países como Israel, Peru e Países Baixos o distrito para a eleição para deputados coincide com o território nacional, que constitui o que Buranello chama de sistema empírico do mínimo eleitoral. No Brasil o distrito corresponde ao território do Município, para vereadores. O Quadro 2.1 resume o explanado acima.

Outro conceito importante é a magnitude, que significa o número de representantes a serem eleitos pelo distrito. Nos sistemas majoritários a magnitude é igual a um, geralmente (distritos uninominais).<sup>17</sup> Nos demais é necessariamente maior que um, podendo variar, de baixa a média ou alta magnitude (distritos binominais, plurinominais).<sup>18</sup> Assim, no Brasil, por

<sup>16</sup> Buranello, Diego (2002:258 et. seq.).

<sup>17</sup> No Brasil, embora eleitos pelo sistema majoritário, os senadores o são por um e dois terços, alternadamente, a cada pleito. Assim, por haver três senadores por unidade federada, na eleição para dois terços a magnitude é dois. Noutros países, geralmente é eleito apenas um senador a cada pleito, o que corresponde à magnitude um.

<sup>18</sup> Cintra (1998, p. 112) defende que a magnitude mínima necessária para se atingir a proporcionalidade é  $M=5$ .

exemplo, o Estado de São Paulo tem magnitude setenta para a eleição de deputado federal, enquanto no Distrito Federal a magnitude é oito.

Como para os cargos do Poder Executivo não há dificuldade de entendimento, por ser bastante simples sua apreensão, vamos nos dedicar à forma de eleição para os cargos do Poder Legislativo, onde está o enfoque deste trabalho.

**Quadro 2.1 – Conformação das circunscrições eleitorais.**

CARGO		ABRANGÊNCIA CONFORME O SISTEMA		
		MAJORITÁRIO	PROPORCIONAL	MISTO
PODER EXECUTIVO	Presidente da República	País	-	-
	Governador	Estado	-	-
	Prefeito	Município	-	-
PODER LEGISLATIVO	Senador	Estado	-	-
	Deputado Federal	Estado ou Distrito	País ou Estado	País, Estado ou Distrito
	Deputado Estadual	Estado ou Distrito	Estado	Estado ou Distrito
	Vereador	Município	Município	Município

### 2.2.2 Sistema majoritário

Os objetivos principais do sistema majoritário são respeitar a decisão do cidadão, pela eleição dos candidatos mais votados, bem como assegurar maioria parlamentar suficiente para facilitar a governabilidade. A eleição pelo sistema majoritário, voltando à classificação proposta por Nicolau, pode dar-se por maioria simples, por maioria absoluta ou pelo voto alternativo.

Pelo método de maioria simples, são eleitos os candidatos que obtiverem as maiores votações. Esse sistema é conhecido no Brasil como “voto distrital puro”. Há países que exigem a inscrição de um suplente, que substituirá o eleito que não puder assumir ou continuar o mandato, mesmo para os cargos do Poder Legislativo. Para os cargos do Poder Executivo geralmente o candidato é eleito com um vice. No Brasil, para o Senado são eleitos dois suplentes para cada senador.

Um defeito desse método é que um candidato pode ser eleito mesmo obtendo poucos votos, em detrimento da votação de todos os demais candidatos. Outra distorção é aquela em que distritos que representam forte concentração de votos num partido podem eleger vários

candidatos, enquanto outro partido com votos dispersos elegerá menos, ainda que obtenha maior percentual de votos no total, gerando alto índice de desproporcionalidade.<sup>19</sup>

As vantagens do método são: o estímulo a uma relação mais estreita entre o representante e o eleitor e a possibilidade de obtenção de partidos majoritários no parlamento, ou seja, favorece o bipartidarismo, circunstância que facilita a governabilidade. É o que ocorre nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, por exemplo, onde os respectivos parlamentos são praticamente bipartidários.

Um suposto defeito, apontado pelos adversários da proposta de adoção desse método no Brasil é que os deputados federais eleitos pelos distritos passariam a ser vistos como meros “vereadores federais”, dada a importância com que tratariam apenas seu reduto eleitoral. Seria a prevalência do mandato de caráter imperativo, vinculado, ao mandato livre, representativo, de estilo burkeano.<sup>20</sup>

Alternativamente à maioria simples, por exemplo, opta-se pela maioria absoluta, em turno único ou maioria simples em dois turnos, visto que em um turno só, a possibilidade de se atingir a maioria absoluta é mínima. Na França, se nenhum candidato obtiver maioria absoluta, os dois mais votados ou todos os que obtiverem mais de 12,5% dos votos concorrem no segundo turno.

Outro método é o do voto alternativo (*borda count*), utilizado na Austrália, em que o eleitor deve numerar, na cédula eleitoral, todos os candidatos, pela ordem de preferência. Se nenhum candidato atingir a maioria, é eliminado o menos votado e os segundos votos das cédulas em que este conquistou o primeiro voto são distribuídos aos demais candidatos. O procedimento se repete eliminando-se o segundo candidato menos votado e redistribuindo-se seus votos entre os demais e assim, sucessivamente, até que um dos candidatos atinja a maioria. Os votos redistribuídos são contados pela terceira opção, quarta etc., a cada redistribuição

---

<sup>19</sup> Diferença entre os percentuais de votos e de cadeiras em uma determinada eleição, conhecido como índice D, variável de 100 a 0, proposto por John Loosemore e Victor Hanby, no artigo “The theoretical limits of maximum distortion: some analytic expressions for electoral systems”, publicado no *British Journal of Political Science*, v. 1, n. 4, 1971. O sistema proporcional visa a corrigir situações como essa. Maiores detalhes do cálculo da desproporcionalidade encontram-se em Nicolau (2004:110). A desproporcionalidade pode ser calculada, ainda, pelo índice de Douglas W. Rae (*The political consequences of electoral laws*) e pelo índice G, proposto por Michael Gallagher em seu ensaio “Proportionality, disproportionality and electoral systems”, publicado em *Electoral Studies* 10, n. 1, mar. 1991:33-51, o preferido por Lijphart, por não reduzir ou superdimensionar a importância da desproporcionalidade, como os índices Loosemore-Hanby e Rae, respectivamente (Lijphart, 2003:183). Neste estudo vamos utilizar o índice G.

<sup>20</sup> De Edmund Burke, parlamentar britânico que estabeleceu novo paradigma de representação, em discurso aos seus eleitores (*Speech to the electors of Bristol*), ao defender o mandato livre (não vinculado) em oposição ao mandato imperativo.

dos votos já computados. Esse método provoca muitas distorções a nível nacional, gerando intensa desproporcionalidade. É criticado pelo fato de nem sempre ser eleito o candidato mais votado. Mas tem como mérito, assim como no voto majoritário em dois turnos, o de eliminar os candidatos com grande rejeição. Por outro lado, tende a subestimar o espectro ideológico, diminuindo as chances das minorias mais radicais, tanto de esquerda quanto de direita. Outro defeito seria decorrente da contagem das preferências seguintes dos eleitores somente quanto aos candidatos menos votados.

Nicolau sugere mais três métodos para eleições para magnitude superior a um. No “voto em bloco individual”, em que o eleitor pode votar em tantos candidatos quanto os cargos em disputa, que geralmente correspondem ao número de candidatos a serem inscritos por cada partido. É o método adotado para a eleição de “dois terços” dos senadores no Brasil. Outro método é o “voto em bloco partidário”, em que o partido mais votado elege todos os candidatos de sua lista, sendo exemplo comum a escolha dos delegados para eleição do presidente dos Estados Unidos da América. O “voto único não transferível” é outro método, consistindo na possibilidade de o eleitor votar apenas em um dos vários candidatos apresentados pelo partido para as cadeiras em disputa no distrito, sendo a eleição feita por maioria simples.

### **2.2.3 Sistema proporcional**

Visando a resolver as distorções do sistema majoritário, alguns países adotam o sistema proporcional. Seus principais objetivos são assegurar que as diversas correntes de opinião estejam representadas no parlamento, bem como garantir que o percentual das votações partidárias corresponda ao número de cadeiras conquistadas. Entretanto, esse sistema tende a favorecer a proliferação de partidos, dificultando os arranjos institucionais que buscam facilitar a execução das políticas de governo.

Para o voto proporcional geralmente adotam-se listas, pois o partido apresenta candidatos em número proporcional às vagas em disputa. As listas podem ser fechadas ou abertas. A “lista fechada preordenada” (ou bloqueada), é aquela em que os candidatos são eleitos conforme a ordem estabelecida pelo partido, dentro do número de vagas conquistadas. A “lista fechada não-preordenada” permite que o eleitor a aceite como esteja ou a altere, mediante a reordenação dos nomes, riscando alguns deles ou optando pelo voto nominal ou personalizado. Isso permite que os candidatos sejam eleitos respeitando a opinião do eleitor dentre os integrantes da lista, escolhidos pelo partido. A “lista flexível” permite ao eleitor o voto nominal e o reordenamento da lista partidária. A “lista livre” faculta o voto em mais de um partido

ou mais de um candidato e até duas vezes no mesmo candidato. Há variantes em que se permite ao eleitor votar em mais de uma lista ou incluir nomes na lista.

Há, então, o método de “representação proporcional de lista” e o de “voto único transferível” (STV, *single transferable vote*). O voto único transferível, utilizado na Irlanda, se assemelha ao voto alternativo australiano, diferenciando-se na medida em que a magnitude dos distritos é superior a um. O cálculo de quais candidatos são eleitos é feito utilizando-se, inicialmente, a quota Hare, que veremos adiante. Em seguida aplicam-se regras semelhantes ao voto alternativo australiano, até que todas as vagas sejam preenchidas. A vantagem desse sistema sobre o de lista aberta é que o eleitor pode direcionar seu voto.

O funcionamento da representação proporcional de lista depende de vários fatores, como a fórmula utilizada para distribuição das cadeiras, a magnitude dos distritos, o nível de alocação das cadeiras (nacional ou circunscricional), a existência ou não de cláusula de exclusão ou de desempenho (chamada popularmente, no Brasil, de “cláusula de barreira”)<sup>21</sup>, as regras para seleção dos candidatos eleitos de cada lista, e a possibilidade de os partidos se coligarem para a disputa.

### 2.2.3.1 Cláusula de exclusão

A cláusula de exclusão é o estabelecimento de um piso de votos, tanto nacionalmente quanto no distrito, a fim de impedir a proliferação de partidos de pouca expressão. A justificativa contra a existência de inúmeros partidos é que, além de dificultar a composição de uma base coesa de sustentação ao governo no parlamento, tal situação cria dificuldade na distribuição de verbas eleitorais e de franquia publicitária (horário gratuito na TV e no rádio). Favorece, ainda, a existência de conchavos e o “aluguel” de partidos chamados “nanicos”, aos partidos maiores, em troca de favores políticos, comprometendo a lisura dos pleitos, o fortalecimento das instituições políticas e a própria governabilidade.

---

<sup>21</sup> Os cientistas políticos consideram ideal chamá-la “cláusula de desempenho”, para evitar o sentido restritivo e até discriminatório, tendente a considerá-la prejudicial (embora adotada em muitos países de forte tradição democrática). Eventualmente foi esse o ânimo do Supremo Tribunal Federal, que no dia 7/12/2006 julgou a cláusula de exclusão brasileira inconstitucional, conforme seguinte notícia, disponível no site <www.stf.gov.br>, acessado em 10 dez. 2006: “O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) que instituem a chamada ‘cláusula de barreira’. A decisão unânime foi tomada no julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 1351 e 1354), ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC)”.

### 2.2.3.2 Distribuição das vagas

Quanto ao cálculo para a distribuição das cadeiras, geralmente se utiliza um quociente eleitoral (QE), que é a razão entre o total de votos válidos e o número de vagas a preencher. Então se calcula o quociente partidário (QP), razão entre o total de votos que o partido ou coligação recebeu e o QE. O partido terá direito a tantas cadeiras quantas indicarem o QP. Nessa situação, pode ocorrer que um partido ou coligação tenha recebido expressivo número de votos concentrados num só ou em poucos candidatos, o que provoca o fenômeno de esse candidato “puxar” outros de seu partido ou coligação, elegendo-os, também, ainda que com inexpressiva votação individual. A distorção observada é que vários partidos deixam de eleger candidatos de votação considerável em virtude de seus votos estarem pulverizados entre muitos candidatos.

As principais fórmulas utilizadas para distribuição das vagas entre os partidos são o quociente Hare, o Hagenbach-Bischoff, o Droop e o Imperiali. As fórmulas se assemelham. A primeira consiste na divisão de todos os votos de todos os partidos pelo número de cadeiras a preencher. Na segunda, acrescenta-se uma cadeira. Na terceira, acrescenta-se uma cadeira e ao resultado, uma unidade. Na quarta, acrescentam-se duas cadeiras.

Podendo remanescer vagas não distribuídas, utilizam-se métodos para distribuição dos restantes dos votos. Esses métodos se traduzem em divisores, sendo mais utilizados o critério das “maiores médias” e o das “maiores sobras”. Os divisores mais comuns são designados pelas fórmulas d’Hondt, Sainte-Laguë, Sainte-Laguë modificada e Huntington. O divisor d’Hondt, de maiores médias, utilizado no Brasil, é obtido pelo cálculo do resto dos votos dividido pelo número de cadeiras a que o partido conquistou, mais uma, duas etc., conforme a sucessão dos números naturais. Os divisores Sainte-Laguë são a seqüência dos números ímpares. Na forma de cálculo Sainte-Laguë modificada, em vez do número 1 é utilizado o número fracionário 1,4. Na fórmula Huntington, é utilizada a seqüência de números fracionários 1,41, 2,45, 3,46 e 4,47.<sup>22</sup>

Quanto maior a magnitude dos distritos, maior a proporcionalidade. Outra forma de garantir a proporcionalidade é a adoção de níveis diferentes de alocação. Assim, em alguns países, como a Alemanha, além da distribuição das cadeiras nos distritos, as cadeiras proporcionais são distribuídas nacionalmente, conforme a votação total dos partidos. No tocante à seleção dos candidatos eleitos de cada lista, depende do tipo de lista adotada. No Brasil vigora

---

<sup>22</sup> Cintra, 1998: 124-128, *passim*.

a “lista aberta de voto transferível uninominal”, sem a possibilidade de o eleitor influir na escolha do voto transferido.

Para que os partidos menores possam vencer o quociente eleitoral se permitem as coligações, ou seja, lançamento de candidaturas por vários partidos reunidos. As propostas de reforma política em tramitação no Brasil sugerem a criação de federações de partidos, que os vinculariam por quase toda a legislatura, de modo a coibir as coligações oportunistas, sendo alternativa ao estabelecimento da cláusula de exclusão.<sup>23</sup> Ao contrário dos demais países que adotam a lista aberta (Chile, Finlândia e Polônia), no Brasil são os candidatos mais votados das coligações os eleitos e não de forma proporcional aos votos obtidos pelos partidos.

#### **2.2.4 Sistema misto**

O sistema misto combina características dos sistemas majoritário e proporcional, isto é, parte das vagas tem a distribuição determinada por um sistema, parte por outro, o percentual de cadeiras alocadas por cada sistema variando bastante entre os países que o adotam. É comum o eleitor dispor de dois votos, um nominal (no candidato do distrito) e outro na legenda (lista partidária). O grau de interferência entre os sistemas define o método de superposição (independente) e o de correção (dependente).

No “método de superposição” o partido conquista os votos obtidos nos distritos mais os obtidos pela votação na legenda (lista). Normalmente os candidatos podem concorrer pelo distrito e pela lista e, se eleito no distrito, cede o lugar na lista. Nesse método, portanto, há várias particularidades possíveis, como a possibilidade de dois turnos no sistema majoritário (Lituânia), âmbito da circunscrição eleitoral, duplicidade de votos e candidatura dupla. Quanto maior o percentual de cadeiras preenchidas pela parte proporcional, maior representatividade dos pequenos partidos e maior proporcionalidade é obtida.

No “método de correção” os votos dos Estados não são previamente definidos, mas dependem da votação obtida pelo partido em cada Estado, conforme o total de vagas obtidas nacionalmente. Na Bolívia e na Venezuela essa agregação é feita nos distritos e, portanto, redundam em menor proporcionalidade. Nos países em que vigora a cláusula de exclusão pode ocorrer que um partido não obtenha o mínimo de votos que lhe garanta uma vaga, mas ganhe a eleição majoritária em um distrito. Nessa hipótese, pode haver mandatos excedentes que se somam ao total de deputados previstos, como ocorre na Alemanha e na Nova Zelândia.

<sup>23</sup> V. PL nº 2.679/2003, disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>, acessado em 10 dez. 2006.



Na Itália os mandatos distritais são descontados dos proporcionais obtidos nacionalmente, de modo que o número de deputados não varia.

### **3 DISTORÇÕES DA PROPORCIONALIDADE**

Nesta seção se apontarão as distorções da proporcionalidade, comparando o modelo brasileiro com outros, buscando as origens dessas distorções e os problemas advindos de sua existência.

#### **3.1 ORIGEM DAS DISTORÇÕES**

No que concerne à representatividade na Câmara dos Deputados, há uma corrente que defende a proporcionalidade absoluta em relação à população de cada Estado, em vez da atual desproporção entre o mínimo de oito e o máximo de setenta. Argumentam os partidários desse pensamento que os Estados mais populosos estão sub-representados, pois que necessários ali mais votos para eleger um deputado que a quantidade mínima que sufraga o representante de outro, menos populoso. O fenômeno é tão mais aberrante quanto mais discrepe a população entre eles.

Outra corrente entende que seria inócuo aumentar a bancada de São Paulo, por exemplo, o Estado mais populoso. Alega que para evitar distorções de representatividade há a câmara alta, o Senado, onde cada Estado dispõe de três representantes, não importando sua extensão, população, grandeza econômica ou importância política. De forma diversa, em alguns países, o Senado também é composto em base populacional, ainda que não absolutamente proporcional, como, por exemplo, na Alemanha (três a seis senadores por Estado) e na Itália.

Ambas as correntes de opinião têm suas razões, mas parece ser a primeira mais sensata, por vazar-se em princípio muito simples: a noção de representatividade progressiva, que veremos adiante. No momento em que o constituinte estabeleceu os limites, quis dizer que aquém do mínimo a população não estaria suficientemente representada e, além do máximo, qualquer representante a mais seria inútil? Assim não parece, a começar pelo critério utilizado para estabelecer tais limites. Seria ele técnico? Provaremos que não.

### 3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Ferreira (2005:76) nos informa que desde o Império a questão da representação dos Estados (então Províncias) esteve presente. A Lei Eleitoral de 19 de junho de 1822, por exemplo, determinava o número de deputados a eleger por Província: Minas Gerais (vinte), Pernambuco (treze), São Paulo (nove), etc. Já a Constituição de 1824 estatua, em seu art. 73: "Cada um dos conselhos-gerais constará de 21 membros nas províncias mais populosas, como sejam: Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, e nas outras, de treze membros", sendo que o art. 41 dispunha que "cada Província dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos deputados (...)".

Pela Lei Eleitoral de 1824 (Instruções de 26 de março) a Província de São Paulo elegia quatro senadores, por "pluralidade relativa", estabelecendo o número de deputados que seriam eleitos em cada Província: Minas Gerais (vinte), Bahia (treze), Pernambuco (treze), São Paulo (nove), Ceará (oito) etc. No âmbito regional, a primeira Constituição paulista, de 14/7/1891 rezava, em seu art. 15, que "a Câmara dos Deputados compõe-se de cidadãos eleitos na proporção de **um para quarenta mil habitantes**, ou fração superior à metade deste número, até o máximo de cinqüenta", ao passo que dizia o art. 17: "O Senado compõe-se de cidadãos eleitos na proporção de um para dois deputados".<sup>24</sup> [sem destaque no original]

Nos tempos modernos, antes da atual Constituição a composição da câmara federal só diferia quanto ao máximo por unidade federada, que era 60, além de os representantes dos então Territórios do Amapá e Roraima resumirem-se a 4 e de não haver ainda o Estado do Tocantins, totalizando, então, 487 deputados. Posteriormente cresceram-se 26 (10 de São Paulo, 8 do Tocantins, 4 do Amapá e 4 de Roraima), resultando nos atuais 513. Esse número evoluíra de 420 em 1977, para 479 em 1982 e para 487 em 1985.

---

<sup>24</sup> Ferreira (2005:89, 99 e 276).

Durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988 houve várias proposições para o total (entre quatrocentos e quinhentos), o máximo (sessenta a oitenta) e o mínimo por Estado (quatro e oito) e por Território (dois a quatro). A Constituição de 1946 previa a proporção de um deputado a cada 150 mil habitantes até vinte e, além desse limite, um a cada 250 mil, fixando o mínimo de sete por Estado e um por Território, ou seja, não havia previsão do máximo.

A seguir comparamos, no Quadro 3.1, a evolução da composição da Câmara dos Deputados desde 1970.

Na página seguinte, no Quadro 3.2, resumimos a evolução da legislação eleitoral nesse aspecto.

**Quadro 3.1 – Evolução da composição da Câmara dos Deputados.**

EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS		
ANO	NÚMERO DE DEPUTADOS	ACRÉSCIMO
1970	310	-
1974	364	54
1978	420	56
1982	479	59
1986	487	8
1990	503	16
1994 em diante	513	10

Alguns formadores de opinião sustentam que a redução do mínimo foi dificultada por estar, ainda, ao tempo da Constituinte, superdimensionada a questão estratégica da Amazônia, oriunda do regime militar, fazendo com que os Estados escassamente povoados mandassem mais representantes ao Congresso mediante o artifício da hipertrofia de suas bancadas, em detrimento da proporcionalidade. Em nosso momento histórico, portanto, esse mínimo não seria criterioso, pois não é essa representatividade que iria garantir o desenvolvimento ou a preservação da Amazônia ou a garantia de adoção de políticas públicas tendentes a equalizar as desigualdades regionais.

Quadro 3.2 – Evolução da legislação eleitoral no Brasil.

NORMA	NÚMERO DE REPRESENTANTES			TOTAL	QUOCIENTE POPULACIONAL
	POR ESTADO E DISTRITO FEDERAL		POR TER- RITÓ- RIO		
	MÍNIMO	MÁXI- MO			
CF 1891	4	-	-	80 (art. 28, § 1º)	70 mil habitantes
CF 1934	-	-	2	-	150 mil habitantes, até 20; 250 mil, acima de 20 (art. 23, § 1º)
CF 1937 <sup>25</sup>	3	10	-	-	-
Lei Constitucio- nal de 1945	5	35	2 <sup>26</sup>	-	-
CF 1946	7	-	1	-	150 mil habitantes, até 20; 250 mil, acima de 20 (art. 58)
EC 17/1965	7	-	-	-	300 mil habitantes, até 25; 500 mil, acima de 25 (art. 4º)
CF 1967	7	-	1	-	300 mil habitantes, até 25; 1 milhão, acima de 25 (art. 41, § 2º)
EC 1/1969	5	50	1	420 (EC 8/77) e 487 (EC 22/82): art. 39	Vide nota <sup>27</sup>
EC 8/1977	6	55	2	Até 420	-
EC 22/1982 <sup>28</sup>	8	60	4	Até 479	-
EC 25/1985	8	60	4	Até 487	-
CF 1988	8	70	4	503, podendo aumentar a representação dos Estados mais populosos (art. 45)	-
Resolução do TSE, de 12/4/1994	-	70	-	-	-

Fonte: Adaptado de Nicolau, 1997.

### 3.3 ESTABELECIMENTO DO MÍNIMO

Não encontramos registro da justificção para o mínimo de oito representantes por unidade federada. Há países que adotam a regra dois terços/um terço, de forma a garantir uma vaga para o partido minoritário, se o majoritário obtiver dois terços dos votos. Para esse desiderato, três vagas seriam suficientes. Historicamente o mínimo já variou de três a oito, praticamente aumentando a cada reforma eleitoral. Entretanto, o ritmo de crescimento populacio-

<sup>25</sup> Art. 48.

<sup>26</sup> Para o Acre (art. 48).

<sup>27</sup> Até 100 mil eleitores: 3 deputados; acima de 100 mil até 3 milhões: 1 deputado para cada 100 mil ou fração superior a 50 mil; acima de 3 milhões até 6 milhões: 1 deputado para cada 300 mil ou fração superior a 150 mil; acima de 6 milhões: 1 deputado para cada 500 mil ou fração superior a 250 mil.

<sup>28</sup> Extensão do voto ao analfabeto.

nal do Estado de Roraima é lento, de forma que um dos caminhos para a solução das distorções passa pela redução do mínimo.<sup>29</sup>

Se no Senado três pessoas bem representam seu Estado (nos Estados Unidos da América são duas), é fácil concluir que um trio pode representar uma multidão. Demais disso, em vários órgãos colegiados a base de atuação é três pessoas. As câmaras e turmas dos órgãos colegiados do Poder Judiciário funcionam desta forma. Ali pode haver várias opiniões e até três opiniões distintas, como dar provimento total ao pedido, dá-lo parcialmente e, ainda, negá-lo. A votação após deliberação no Poder Legislativo só admite “sim” ou “não”, como um plebiscito em pequena escala. Numa bancada de três, portanto, poderíamos ter dois “sim” e um “não” ou vice-versa, desconsiderada a hipótese de abstenção ou falta do parlamentar. De sorte que a vontade do povo poderia ser respeitada, da mesma forma como os interesses da unidade federada ou os nacionais por intermédio dela, podem ser exercidos pela bancada respectiva no Senado. A título de comparação, a lei mexicana admite o mínimo de dois deputados por circunscrição eleitoral. Nos Estados Unidos da América e em outros países, é possível o ente subnacional dispor de apenas um deputado.

À possível alegação de que vários deputados teriam mais oportunidade de iniciar o processo legislativo, ressalte-se que a atuação dos parlamentares é mais intensa nas comissões, restando, na esfera individual, a apresentação de emendas orçamentárias que atendam aos interesses da base eleitoral, a qual, sendo escassa, nem sempre justificaria tantos deputados a disputarem o privilégio de representá-la. Demais disso, percebe-se uma atávica inapetência dos parlamentares pelo processo legislativo, talvez oriunda do regime de decretos-leis, perpetuada pelo das medidas provisórias. Conforme já constatado por David Mayhew (*Congress: The Electoral Connection*), se comprazem os representantes com os arranjos institucionais que mais lhe dêem visibilidade, visando à reeleição (CPI e emendas orçamentárias). Fato comumente observado é a apresentação de projetos flagrantemente inconstitucionais ou com vício de iniciativa, com o mero objetivo de apresentá-lo à base eleitoral como esforço não prosperável por desinteresse dos demais parlamentares, inclusive dos que disputam a mesma base e até os do mesmo partido.

Admitamos que ao se estabelecer um mínimo, se conceda ao povo do Estado, *grosso modo*, a possibilidade de “ampla defesa” dos direitos políticos, sociais e econômicos de seus

---

<sup>29</sup> Exemplificando: a cada crescimento da ordem de um por cento a população do Estado de São Paulo cresce mais que toda a população do Estado de Roraima.

representados. O mesmo não se pode dizer quanto à limitação ao máximo. Qual seria a justificativa?

### 3.4 ESTABELECIMENTO DO MÁXIMO

Talvez a justificativa da limitação quanto ao número máximo de representantes por unidade federada fosse a de que assim se evitaria a eventualidade de um Estado com mais da metade da população nacional poder controlar o destino dos demais. Numa visão simplista, porém, tal circunstância seria até justa, segundo o princípio de que a proteção das minorias não legitima se tolha o direito da maioria fazer valer sua condição. Os habitantes do Estado de São Paulo defendem essa prerrogativa, sob o pretexto de que contribuem majoritariamente para a formação do produto interno bruto (PIB) nacional. Frise-se, em contrapartida, que já houve na legislação eleitoral pátria a definição do máximo de um oitavo da bancada total por Estado, o que daria, hoje, 64 deputados por São Paulo.

Aliás, a própria noção de eleição e voto está vinculada ao absoluto respeito à vontade da maioria, ainda que maioria simples, ou primeira minoria, conforme o sistema adotado. Objetivamente, todavia, não é o que ocorre na prática.

Outra justificativa contrária seria quanto à hipótese de um parlamento indefinidamente crescente e até a impossibilidade de reunir todos em plenário. Entretanto, mesmo nos países sabidamente não democráticos pelos padrões ocidentais, como a antiga União Soviética, onde a *Duma* era constituída por mais de 1.500 deputados e a China, cujo parlamento comporta 2.978 membros, nota-se um legislativo elástico, dados que vencem a tese de que o parlamento não pode ser maior.

Enfim, a conta de chegada no máximo é intrigantemente misteriosa. Então, que se estabelecesse o mínimo, porém, não o máximo.

### 3.5 ARCABOUÇO NORMATIVO

O tema tem assento na Constituição Federal de 1988, da qual extraímos alguns dispositivos necessários à contextualização da matéria. Inicialmente, as diretrizes básicas são dadas pelo art. 14, ao disciplinar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)”. Desse comando extraímos um

conceito importante para nosso trabalho, que é o voto com “valor igual para todos”, cujo significado veremos adiante numa de suas interpretações.<sup>30</sup>

O sistema proporcional para eleição dos deputados é determinado pelo art. 45, cujo § 1º remete a lei complementar a fixação do número de deputados, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma das unidades da Federação, isto é, os Estados e o Distrito Federal, tenha menos de oito ou mais de setenta deputados. Tais limites mínimo e máximo é que geram as distorções de proporcionalidade e dificultam a atualização determinada pelo próprio texto constitucional. Não fica claro, porém, sobre quem tem atribuição para proceder aos ajustes. O § 2º se limita a definir o número de quatro deputados por Território.

A eleição do Senado pelo princípio majoritário, com três representantes por Estado e pelo Distrito Federal, com mandato de oito anos, é objeto do art. 46 e seus parágrafos.

Quanto aos representantes de caráter regional, dispõe a Constituição que “o número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze” (art. 27). No art. 32, § 3º, fica estabelecido que a mesma regra se aplica aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Verifica-se que há certa proporcionalidade para os Estados com até 12 deputados federais, que possuem 36 deputados estaduais. A partir daí, vigora a linearidade, pois a cada deputado federal a mais corresponde também mais um deputado estadual.

No tocante aos vereadores, seu número é determinado igualmente de forma proporcional à população, conforme dispuser cada lei orgânica municipal, segundo os seguintes limites: “a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes” (art. 29, inciso IV, alíneas a), b) e c).

Para regulamentar o § 1º do art. 45 da Constituição foi editada a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Praticamente reproduzindo as regras do art. 45 e seus pará-

---

<sup>30</sup> Uma meticulosa descrição do processo legislativo no tocante ao tema durante a Assembléia Nacional Constituinte pode ser encontrada em Backes (s/d), segundo a qual “na Comissão de Organização dos Poderes, portanto, nosso assunto foi muito pouco debatido. Uma explicação para isto é que as votações condensaram muito assunto em pouco tempo: foram votadas as matérias referentes aos três poderes em apenas dois dias de votação”.



grafos, da Constituição, fixa o número total de deputados em 513, o mínimo de 8 e o máximo de 70 por unidade federada, definindo em 4 a representação dos Territórios. Atribui à Fundação IBGE a atualização estatística demográfica das unidades da Federação no ano anterior às eleições, bem como ao TSE o estabelecimento do número de vagas a serem disputadas, repassando-os aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos, após os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal.

Não fica claro nesse dispositivo se os cálculos seriam feitos pelo TSE, embora esta seja a interpretação mais razoável. Entretanto, desde então o TSE se limita a reproduzir, em suas Resoluções, a bancada atual, por considerar que não lhe cabe interpretar extensivamente os mandamentos constitucional e legal que regem a matéria.<sup>31</sup>

### **3.6 IMPASSES ATUAIS**

Consideremos a situação conforme posta pelo art. 45 da Constituição. Multiplicando 8 vezes 27 (Estados e Distrito Federal) e 70 vezes 27 teríamos um mínimo de 216 e um máximo de 1.890 deputados, teoricamente. Evidentemente tais limites são hipotéticos, pois à época da fixação dessa regra a maioria dos Estados já tinha direito a mais de oito e apenas o mais populoso, a setenta.

O fato é que o Estado de São Paulo possui setenta deputados, sendo que onze outros Estados e não apenas um deles (uma distorção), como seria de se esperar, possuem o mínimo de oito. E ainda que ocorressem calamidades, migrações ou surtos de fertilidade, é impossível que todos se igualassem no número máximo, mesmo no longo prazo.

Isso não significa, contudo, que diante dessa constatação, o problema não exista. Vejamos outra distorção, de ocorrência mais provável: por mais que crescesse a população de São Paulo, o Estado sempre teria setenta deputados federais. De outro lado, ainda que todos os Estados tendessem a igualar sua população à do mais populoso, pelo menos um deles contaria apenas oito deputados. E aqueles cuja população equivalesse à do menos denso também teriam de se contentar com o mínimo. Desta forma, a representatividade dos que apresentassem número de deputados próximo do máximo e do mínimo, pelo sistema proporcional, seria claramente injusta.

---

<sup>31</sup> Rabat e Cassiano, 1997.

Mas esse ainda não é o problema mais grave, pois os constituintes protagonizaram outras distorções na composição da bancada federal. A primeira foi decorrente da regra inserida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu art. 4º, § 2º, que assegura a irredutibilidade de representação existente à época. Tal disposição, corporativamente engendrada, não poderia tê-lo sido sob falacioso argumento do direito adquirido, vez que tal princípio não se aplica ao poder constituinte e em geral refere-se a indivíduos, não à coletividade, em relação à qual o bem comum é que deve nortear a feitura das leis. Presume-se que o temor era o dispositivo constitucional ser regulado ainda naquela legislatura, com prejuízo para os então parlamentares. É o que sustenta Oliveira (2004) em seu estudo.

Essa incongruência gerou mais duas. Uma, com relação ao Estado de Goiás que, tendo perdido parte de sua área e população para o Estado do Tocantins, não teve redução no número de dezessete representantes, superando, até hoje, os dezesseis do Estado de Santa Catarina, embora menos povoado. Outra, quanto ao Estado do Maranhão, que teve a população reduzida desde então, permanecendo com dezoito representantes, enquanto o vizinho Estado do Pará possui dezessete, se bem que mais populoso atualmente.

Posteriormente a mencionada LC nº 78/1993 trouxe apenas uma inovação esdrúxula, ao estabelecer que o máximo de 513 deputados não pode ser ultrapassado, ao contrário do que prescreve o próprio § 1º do art. 45 do texto magno, que prevê o “critério populacional”. A consequência foi o referido aumento casuístico no número de deputados pelo Estado de São Paulo, sem a correspondente possibilidade de acréscimo nos demais, por inépcia da citada lei.

De sorte que cabe ao TSE apenas dizer que "o que está posto, está posto", sem proceder aos ajustes necessários constitucionalmente previstos. Assim, mesmo que haja diferenças populacionais entre dois pleitos, o número de deputados ficará invariável, até que se altere a inócua lei complementar. Se houver diferenças substanciais, as distorções mencionadas acima serão ainda maiores.

Outras distorções, ainda, dizem respeito à quantidade de representantes quase igual para Estados com populações díspares, ao lado de representação bastante diversa para Estados com populações equivalentes. Ilustrando um pouco mais: na legislatura iniciada em 1990, o Estado de São Paulo possuía sete deputados a mais que o Estado de Minas Gerais, embora sua população fosse o dobro. Em 1994, os Estados do Pará, Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul mandaram 17, 22, 25, 30 e 31 deputados à Câmara dos Deputados, embora suas populações fossem pouco superior a cinco, seis, sete, oito e nove milhões de habitantes, respectivamente. As diferenças populacionais aproximavam-se de um milhão de habitantes,

ao passo que diferia de cinco, três, cinco e um o número de representantes de um e outro Estado. Os Estados do Piauí, Alagoas e Rio Grande do Norte, todos com pouco mais de 2,5 milhões de habitantes, elegeram dez, nove e oito deputados, respectivamente.

### **3.6.1 Fusões e desmembramentos de Estados**

As distorções mencionadas referem-se aos Estados existentes atualmente. Em caso de fusão ou desmembramento de Estados, as dificuldades se agigantam. Considerando a possibilidade de fusão, teríamos a simples soma das bancadas dos Estados originais, podendo extrapolar o máximo, o que é vedado pela LC 78/1993.

Utilizando-se as regras atuais seria impossível equacionar a hipótese absurda de fusão de dois Estados populosos com setenta deputados cada, se, somadas as duas bancadas, tivessem-na reduzida ao máximo admitido. Assim, também, um Estado que possuísse o mínimo constitucional, se desmembrado, a cada unidade resultante seria garantido seu mínimo constitucional, afetando, porém, o equilíbrio da representatividade dos demais. Na hipótese de fusão, como reduzir as bancadas, irredutíveis? No caso de desmembramento, mesmo com população reduzida, o Estado cedente conservaria a bancada original, como ocorreu com os Estados de Goiás e Tocantins, fomentando o caos.

O aumento da bancada total, em tese, só se daria com o desmembramento de algum Estado, quando o novo ente federado teria direito a pelo menos oito representantes. Em ambas as situações, para se fixar a nova bancada, surgiria o problema de qual o critério a ser utilizado, já que não é o proporcional que norteia a composição atual.

Talvez esta seja uma das razões porque não prosperam proposições que pretendem criar novos Estados na Federação.

## **3.7 REPERCUSSÃO NOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Estando o número de deputados estaduais atrelado ao de federais, em se mantendo fixo este, aquele também não poderá variar, ficando igualmente manietados os legislativos regionais, com composição fixa entre 24 e 94 deputados (total de 1.059), segundo regra constitucional cujo critério também é uma incógnita.

Até 1998, porém, os Estados do Amapá e Roraima dispunham de apenas dezessete deputados estaduais, por determinação constitucional (art. 235, inciso I). E tínhamos mais uma distorção regional: o Estado do Acre, com 24 deputados estaduais e menos de 600 mil habitantes, a população exigida para aquele mínimo. E porque 600 mil? Para beneficiar Tocantins, Estado também recém-criado e com população superior à do Acre? E por que não um número maior que a população do Acre?

Outra regra sem finalidade aparente inserida no mesmo inciso é o limite de 24 deputados para Estados recém-criados que tenham até 1.500 mil habitantes, uma vez que o Estado do Rio Grande do Norte, com 2.500 mil habitantes, possuía 8 deputados federais e, por conseguinte, 24 estaduais, sem possibilidade de acréscimo.

Quanto às câmaras municipais a discrepância é semelhante, com barreiras numéricas intermediárias intransponíveis. No período colonial a Casa da Câmara era composta por dois ou três vereadores. Pela Constituição atual deve variar entre 9 e 21 para Municípios com até um milhão de habitantes; 33 a 41 para aqueles que possuem entre um milhão e cinco milhões; 42 a 55 naqueles com mais de cinco milhões. Por absurdo que possa parecer, um Município com um milhão de habitantes pode ter, no máximo, 21 vereadores, enquanto outro com um milhão e um, pode eleger 33.

Algumas constituições estaduais chegam ao detalhamento casuístico, como as dos Estados da Bahia, do Paraná e do Tocantins, sendo que a deste discrimina, num delírio malthusiano<sup>32</sup>, até o número de vereadores para cidades com vinte milhões de habitantes. Exemplo da disparidade: têm direito a dezenove vereadores os Municípios com 400 mil habitantes do Estado da Bahia, os com 120 mil do Estado do Paraná e os com 750 mil do Estado do Tocantins.

### 3.8 DANO ÀS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

As impropriedades perpetradas pelo constituinte e pelo legislador ordinário causam dano inequívoco às instituições democráticas, na medida em que limitam a participação popular. O art. 106 do Código Eleitoral determina que “quociente eleitoral” é a razão entre o número de votos válidos e os lugares a preencher nas eleições proporcionais (deputados e vereadores). Verifica-se o crescimento desse quociente a cada pleito, em virtude do aumento

---

<sup>32</sup> Relativo a Thomas Robert Malthus (1766-1834), economista britânico, o qual propôs no *Ensaio sobre o princípio da população* que esta cresce em proporção geométrica enquanto os meios de subsistência crescem em proporção aritmética.

do eleitorado, fazendo com que maior número de votos seja exigido para eleger cada representante. Tal fato se dá porque somente os partidos que obtêm quociente eleitoral concorrem à distribuição dos mandatos.

O quadro atual implica que às minorias será cada vez mais difícil mandar um representante às câmaras do povo. Isso fere os princípios fundamentais do Estado de Direito brasileiro, que repudia a marginalização, as desigualdades e os preconceitos (art. 3º, incisos III e IV, da Constituição).

De outra parte, o povo perde oportunidade de renovar os quadros da Câmara dos Deputados, à proporção que os atuais mandatários, utilizando as facilidades do cargo, demandam sistematicamente à reeleição, fazendo com que se perpetuem no poder muitos representantes de velhas oligarquias, desvirtuando, nesse caso, o caráter do mandato eletivo para sinecura hereditária.

---

## **4 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES EXISTENTES**

Nesta seção analisaremos as proposições existentes, no âmbito do recorte temporal e institucional delimitado, no tocante à profundidade com que o tema é tratado. Não pretendemos ser exaustivos, uma vez que várias proposições tratam de temas assemelhados.<sup>33</sup>

### **4.1 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC)**

Nesta subseção procuraremos analisar as PEC apresentadas para regular, em nível constitucional, a questão da representação popular na Câmara dos Deputados. Algumas propostas não tratam diretamente do tema, mas foram ligeiramente analisadas por abordarem assuntos correlatos. O subitem seguinte, relativo às propostas apresentadas antes da edição da LC nº 78/1993, trata-se de uma análise mais voltada à importância histórica das proposições.

#### **4.1.1 PEC ANTERIORES A 1993**

##### **4.1.1.1 PEC 62/1990**

De autoria do Deputado Aluísio Campos, tencionava alterar vários artigos da Constituição, nem todos voltados para o sistema eleitoral. Quanto ao art. 45, dispunha que a representação por Estado e pelo Distrito Federal seria estabelecida por lei complementar, proporci-

---

<sup>33</sup> Quando não citada a fonte das transcrições e quadros reproduzidos adiante significa que foram obtidos no portal da intranet na Câmara dos Deputados, <<http://intranet2.camara.gov.br/internet/proposicoes>>, também disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>.

onalmente à população, fixando o mínimo em quatro e o máximo em quarenta deputados por unidade federada, para um total de trezentos deputados.<sup>34</sup> No tocante às demais casas legislativas, reduzia a representação do Senado para dois senadores por unidade; limitava em quarenta o número de deputados estaduais, com o mínimo de doze por unidade; e definia o número de vereadores, sendo no mínimo cinco nos Municípios até um milhão de habitantes e o máximo de quarenta naqueles com mais de cinco milhões, conforme fosse estabelecido em lei complementar.

Na justificção, o autor externava o objetivo de vedar a existência de Territórios, de reduzir a composição dos parlamentos e o período de seu funcionamento, visando à melhor atuação dos parlamentares.

Entretanto o critério adotado, ao fixar números mínimo e máximo de representantes, comprometia a proporcionalidade. Além disso, o intervalo proposto tendia a criar mais distorções entre os entes subnacionais congêneres, na medida em que deixava ao arbítrio do legislador ordinário o estabelecimento do número de representantes, entre os mínimo e máximo definidos.

A proposição foi arquivada em 2/2/1991, por término de legislatura.

#### 4.1.1.2 PEC 7/1991

De autoria do Deputado Luiz Tadeu Leite, propunha alterar o art. 45 da Constituição, limitando o número de deputados a 420, variando de 4 a 60, sendo 2 para os Territórios.

Na longa justificção, reconhecia que o então número de 503 deputados era excessivo, já à época. Analisando a evolução do número de representantes, verificava que houve um aumento constante, exceto no período compreendido entre a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969 e a EC nº 8/1977, em que vigorou a proporcionalidade em relação ao eleitorado. Argumentava que os países de elevada população em geral não dispõem de uma câmara baixa tão expressiva. Citava o cientista político Joseph La Palombara, professor de Ciência Política da Universidade de Yale, que em seu estudo comparativo *A política no interior das nações*, ressalta a ineficácia dos parlamentos com numerosos representantes:

Embora seja possível demonstrar uma correspondência aproximada ou baixa entre o tamanho da população e o tamanho da legislatura, **o relacionamento declina nas duas extremidades**. Isto é, por menor que seja a população (ou o território)

<sup>34</sup> Ao nos referirmos a unidade federada, estaremos incluindo os Estados e o Distrito Federal. A referência ao total de deputados ou representantes, salvo menção em contrário, abrangerá a bancada total da Câmara dos Deputados.

nacional, certo número de legisladores é, obviamente, considerado necessário. Na outra extremidade da curva, a impressão é a de que, **além de certo limite, não é mais necessário manter uma proporção fixa** entre o número de legisladores e a população. Existe um consenso de que os **organismos legislativos tornam-se difíceis de manejar e ineficientes quando começam a exceder 500 membros.**<sup>35</sup>  
[sem destaque no original]

O trecho destacado fala por si, na medida em que reconhece a virtual impossibilidade da proporcionalidade aritmética. É relevante anotar que, em outra passagem, La Palombara diz, ainda, o seguinte a respeito do assunto:

A maioria das legislaturas nacionais são organismos bastante grandes, e agregados de várias centenas de pessoas não são precisamente o ideal para lidar com os detalhes técnicos e complexos de qualquer problema. Não são nem adequados para proceder a debates coerentes a menos que sejam firmemente controlados por uma liderança forte. O governo por assembleia, portanto, de modo geral acaba se transformando numa Torre de Babel ou acaba sendo uma mera fachada ocultando um controle oligárquico e às vezes tirânico nas mãos de alguns manipuladores. Para ser eficiente, o organismo maior teria que ser subdividido em unidades de trabalho menores.<sup>36</sup>

Prosseguia o autor da proposta:

Vale observar que, quando os países optam por legislativos muito grandes, como o fazem a China ou a União Soviética, têm de recorrer a um subconjunto bem menor dessas imensas Câmaras, aos quais incumbem das funções realmente deliberativas. Ao colegiado maior restam, apenas, as grandes definições de política, levada a cabo em reuniões de breve duração, em espaçados intervalos. É muito difícil organizar a ação coletiva a partir de dimensões absolutas muito grandes. As sociedades modernas tiveram de recorrer às grandes organizações burocráticas, que dividem as tarefas, departamentalizam as atividades e, sobretudo, tomam as decisões no topo, transmitindo-as ao longo dos níveis hierárquicos de execução, com automatismo e disciplina. Ora, não é isso o que se espera de um colegiado como a Câmara, onde se reúnem pares para debater questões de alcance coletivo. Raramente há apenas uma solução certa, dando-se, ao contrário, legítimos entrosques de opiniões e interesses, sendo portanto (*sic*) necessário negociar, estabelecer acordos e deliberar democraticamente, decidindo pelo voto, não por comandos verticais. Em outras palavras, o seu processo decisório típico não pode ser o de uma burocracia. Mas, para que um colegiado como a Câmara funcione do modo descrito, sem precisar transformar-se numa entidade burocratizada na sua função precípua de órgão legiferante, precisamos contar com um número mais reduzido de representantes. Do contrário, teremos de delegar a deliberação a um grupo menor de deputados, como se faz na União Soviética, acima mencionada, onde há um Congresso de Deputados do Povo com 2.250 membros, mas o colegiado que se reúne permanentemente e delibera entre as políticas é o Soviete Supremo, composto de apenas 400 deputados. E o mesmo ocorre na China, onde a Assembleia do Povo tem 2.970 membros, mas quem se reúne permanentemente é um Comitê com apenas 135 membros, eleitos pelo próprio Congresso.

Continuava o autor da PEC, lembrando a limitada funcionalidade de tamanho da Câmara, que se reflete na emperrada tramitação legislativa, oriunda de muitas proposições de

<sup>35</sup> La Palombara, 1982:114.

<sup>36</sup> Op. cit.:118.



pouca significação nacional, restando escasso tempo para decidir sobre o que é de fato relevante, além do custo advindo de um parlamento inchado.

Acrescentava, ainda:

Um número menor de deputados aumenta as possibilidades de uma melhor assistência, informação e assessoramento institucional, e permite ao deputado uma participação mais valiosa nas deliberações de comissão e Plenário. Igualmente os problemas de quorum serão mais facilmente resolvidos. O trabalho do representante tornar-se-á mais visível, o que contribuirá para fazê-lo mais responsável perante o eleitorado.

Por fim, refutava a alegação daqueles que sustentam a necessidade de uma representação maior nas unidades federadas pouco povoadas a título de legitimar o pacto federativo, uma vez que esse mesmo argumento é utilizado para justificar a existência do Senado. Aliás, enfatizava, este fora o argumento dos fundadores dos Estados Unidos da América.

O autor apontava a relação entre o número de habitantes e o de deputados nos países mais populosos, conforme resumimos no Quadro 4.1, ao qual acrescentamos o quociente de representatividade dos países mencionados.<sup>37</sup>

**Quadro 4.1 – Relação entre população e número de representantes.**

PAÍS	POPULAÇÃO	Nº DE DEPUTADOS	QUOCIENTE DE REPRESENTATIVIDADE
Índia	843.000.000	544	1/1.549.632
Estados Unidos	246.000.000	435	1/565.517
Brasil	146.000.000	503	1/290.258
Paquistão	109.000.000	237	1/459.915
Bangladesh	103.000.000	330	1/312.121

A proposição foi considerada prejudicada pelo encerramento dos trabalhos de revisão constitucional, conforme despacho da Mesa, de 31/5/1994.

O Quadro 4.2 demonstra o percentual da população total a que corresponde cada unidade federada, no qual se compara, também, o percentual do número de representantes de então e o da bancada proposta.

<sup>37</sup> Chamamos quociente de representatividade (QR) a razão entre o número de representantes e a população do distrito ou circunscrição eleitoral considerado. No exemplo, o quociente de representatividade do Brasil seria de 0,00000344521, razão porque o apresentamos na forma fracionária.

**Quadro 4.2 – Representação por unidade da Federação.**

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	POPULAÇÃO (estimativa para 31/12/1984)	PERCENTUAL DA POPULAÇÃO <sup>38</sup>	REPRESENTAÇÃO ATUAL (1) (1990)	PERCENTUAL DA REPRESENTAÇÃO	REPRESENTAÇÃO PROPOSTA (2)	PERCENTUAL <sup>39</sup>
São Paulo	33.096.435	21,66	60	11,92	60	14,28
Minas Gerais	16.455.067	10,76	53	10,53	46	10,95
Rio de Janeiro	13.969.946	9,14	46	9,14	38	9,04
Bahia	11.897.734	7,78	39	7,75	33	7,85
Rio Grande do Sul	9.356.486	6,12	31	6,16	26	6,19
Paraná	9.253.964	6,05	30	5,96	25	5,95
Pernambuco	7.451.535	4,87	25	4,97	20	4,76
Ceará	6.532.749	4,27	22	4,37	18	4,28
Maranhão	5.202.445	3,40	18	3,57	14	3,33
Pará	5.192.444	3,39	17	3,37	14	3,33
Santa Catarina	4.501.011	2,94	16	3,18	12	2,85
Goiás	4.184.284	2,73	17	3,37	12	2,85
Paraíba	3.350.485	2,19	12	2,39	9	2,14
Piauí	2.728.008	1,78	10	4,98	7	1,66
Espírito Santo	2.566.590	1,67	10	1,98	7	1,66
Alagoas	2.465.245	1,61	9	2,23	7	1,66
Rio Grande do Norte	2.393.127	1,56	8	1,59	7	1,66
Amazonas	2.177.316	1,42	8	1,59	6	1,42
Mato Grosso	2.023.560	1,32	8	1,59	6	1,42
Mato Grosso do Sul	1.827.700	1,19	8	1,59	5	1,19
Sergipe	1.472.133	0,96	8	1,59	4	0,95
Rondônia	2.072.704	1,35	8	1,59	4 [3] (3)	0,95
Tocantins	995.053	0,65	8	1,59	4 [3]	0,95
Acre	423.243	0,27	8	1,59	4 [1]	0,95
Amapá	262.944	0,17	8	1,59	4 [1]	0,95
Roraima	132.986	0,08	8	1,59	4 [1]	0,95
Distrito Federal	1.803.478	1,18	8	1,59	5	1,19
TOTAL	152.788.672	100,00	503	100,00	401	100,00

(1) Fonte: Resolução nº 16.336 do TSE (22/3/90).

(2) Obtida multiplicando-se a população do Estado por 420 e dividindo-se o resultado pela população total do país.

(3) Os números entre colchetes constituem a representação sem considerar o limite mínimo de 4 representantes por unidade da Federação.

<sup>38</sup> Variável incluída, para efeito de comparação.

<sup>39</sup> Embora o total da tabela dê 401, estranhamente o cálculo foi feito utilizando-se o total 420, conforme se depreende da nota (2) à tabela.

#### **4.1.1.3 PEC 66/1991**

De autoria do Deputado Ronaldo Perim, propunha a adoção do sistema eleitoral proporcional personalizado, com metade dos representantes eleitos em distritos uninominais, por maioria simples e metade por listas partidárias, proporcionalmente à população, com um mínimo de seis representantes por unidade federada, sem limite superior, sendo de três a representação dos Territórios. Remetia à lei complementar o estabelecimento do número de representantes por unidade e o total, dentre outras disposições referentes à divisão distrital, estendendo o sistema à eleição dos deputados estaduais.

Na justificação o autor ponderava que as leis eleitorais atuais reforçam o individualismo, são tolerantes com a disputa intrapartidária e desencorajam a fidelidade, o que não contribui para o fortalecimento dos partidos e compromete a governabilidade, pela ausência de uma base sólida de sustentação ao governo e de uma oposição responsável. Conjeturava que a diminuição do tamanho dos distritos implicaria o barateamento das campanhas e que o sistema misto garantiria a representação das minorias. Entretanto, diferentemente do sistema alemão, propunha o cálculo do quociente partidário no nível estadual, bem como limitava a um voto por eleitor, visando, ainda, robustecer o sistema partidário.

Apensada à PEC 7/1991, foi arquivada em 31/5/1994, por conclusão dos trabalhos de revisão constitucional.

#### **4.1.1.4 PEC 126/1992**

De autoria do Deputado Dercio Knop, alterava o art. 45 da Constituição para estabelecer o limite de trezentos deputados federais, remetendo à lei complementar a fixação do número por unidade federada, proporcionalmente à população, entre o mínimo de cinco e o máximo de quarenta, sendo dois por Território.

Informava o número de deputados em outros cem países, à época, conforme o Quadro 4.3. A média da composição dos cem parlamentos é 252. Naturalmente há que se considerarem as extremas variações populacionais relativas, desde poucas centenas de milhares, nos países insulares, a bilhões, na China, por exemplo. Entretanto, a amostra dá uma idéia de que os legislativos numerosos são exceção.

Apensada à PEC 7/1991, a proposta foi arquivada em 31/5/1994 por conclusão dos trabalhos de revisão constitucional.

**Quadro 4.3 – Número de deputados em cem países seleccionados.**

Afeganistão	192	Albânia	250	Argélia	295
Angola	319	Argentina	254	Austrália	148
Áustria	183	Bahamas	49	Bangladesh	300
Barbados	27	Bélgica	212	Bolívia	130
Botswana	40	Bulgária	400	Cameroun	180
Canadá	295	Cabo Verde	83	Rep. Centro Africana	52
Chile	120	China	2.978	Colômbia	199
Congo	133	Costa Rica	57	Cuba	510
Chipre	80	Checoslováquia	150	Coréia Popular	655
Iemen	111	Dinamarca	170	República Dominicana	120
Equador	71	Egito	458	El Salvador	60
Guiné Equatorial	60	Etiópia	835	Finlândia	200
França	321	Gabão	120	Alemanha	519
Grécia	300	Guatemala	100	Guiné Bissau	150
Honduras	134	Hungria	386	Islândia	63
Índia	245	Irã	270	Iraque	250
Irlanda	166	Israel	120	Jamaica	60
Japão	252	Jordânia	80	Kênia	200
Líbano	99	Libéria	64	Luxemburgo	60
Madagascar	137	Malásia	177	Mali	82
Malta	69	México	400	Marrocos	306
Moçambique	249	Namíbia	72	Nepal	140
Nova Zelândia	97	Nicarágua	92	Nigéria	93
Paquistão	237	Panamá	67	Paraguai	72
Peru	180	Filipinas	200	Polónia	460
Portugal	250	República da Coréia	299	Rumânia	387
Senegal	120	Serra Leoa	350	Sri Lanka	225
Suriname	51	Suíça	200	Suécia	349
Tailândia	357	Trinidad e Tobago	36	Tunísia	141
Turquia	450	Uganda	278	URSS	2.250
Emirados Árabes	40	Tanzânia	244	EUA	435
Uruguai	99	Venezuela	201	Vietnam	406
Yugoslávia	88	Zaire	222	Zâmbia	136
Zimbábwe	150	-	-	-	-

Fonte: *Inter-Parliamentary Union, 1990 – Repertoire Mondial des Parlements – Genève*

## **4.1.2 PEC POSTERIORES A 1993**

### **4.1.2.1 PEC 10/1995**

De autoria do Deputado Adhemar de Barros Filho, propõe a adoção do sistema distrital misto, majoritário e proporcional. Prevê a clássica divisão dicotômica do número de representantes entre os sistemas majoritário e proporcional, na forma da lei, cabendo ao TSE definir os distritos.

O autor justifica a proposta pela possibilidade de “relacionamento mais profundo” entre o eleitor e seu representante. Em anexo apresenta minuta de projeto de lei que prometia apresentar assim que aprovada a PEC. Nesta, além de delinear alguns conceitos, institui o “módulo distrital” que é o número aproximado de habitantes igual à população dividida pelo número de deputados a serem eleitos pelos distritos. Estes podem se candidatar tanto por um distrito quanto por uma lista ou por ambos. Inova ao propor duplo voto, mas de caráter binominal, facultado ao eleitor confiar o segundo voto apenas na legenda. Outra inovação, de caráter retrógrado à vista das críticas à existência dos suplentes ao Senado, é a previsão de dois suplentes registrados com cada candidato a deputado federal. Por fim propõe a divisão dos Estados em dois ou três subdistritos, para acomodar as eleições dos deputados estaduais, distritais ou “territoriais”, inclusive facilitando a formação das “dobradinhas” entre candidatos ao parlamento federal e ao regional.

Não detalharemos a proposta por não haver contemplado critérios de estabelecimento do número de deputados e sua distribuição entre as unidades federadas. Em ato de 12/11/2007, a Presidência da Câmara dos Deputados criou Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno, para apreciar a matéria.

### **4.1.2.2 PEC 17/1995**

De autoria do Deputado Antonio Joaquim, delimitava o número de deputados entre 5 e 47 por unidade, sendo 3 por Território, num sistema de representação proporcional à população, conforme fosse estabelecido por lei complementar.

O autor justificou a proposta discorrendo sobre a evolução do número de deputados e citando estudos de especialistas que demonstram a efetividade parlamentar de apenas 30% dos deputados. Mencionou a baixa atuação do Congresso Nacional em comparação com a da *House of Representatives* dos Estados Unidos da América, composta por número de integrantes bem inferior ao da Câmara dos Deputados do Brasil, para cuja população a

representação é proporcionalmente superior em quase 50% à dos EUA. Daí adveio a idéia de reduzir em um terço a composição da Câmara dos Deputados, “enxugando” o Congresso para torná-lo mais transparente e eficaz.

O relatório da Comissão constituída para examinar a PEC, da lavra do Deputado Felipe Mendes, se posicionou pela aprovação, na forma de substitutivo (PEC 17-A/1995), em que mantinha os atuais parâmetros de um mínimo de 8 e máximo de 70 por unidade federada e 513 deputados no total. Argumentou que além da funcionalidade, os colegiados legislativos devem atender também à representatividade dos eleitos e à capacidade deliberativa.

Asseverou, entretanto, que:

[...] é evidente que **a representatividade declina à medida que se pretende que os Deputados representem uma massa cada vez maior de eleitores** – quanto maior o número de eleitores que um Deputado deve representar, mais difícil é garantir que se estabeleça uma efetiva relação de representação. [sem destaque no original]

Alegou que o exemplo dos Estados Unidos da América é exceção, pois vários países têm coeficiente de representatividade entre 100 mil e 250 mil.<sup>40</sup> Apresentou, em anexo, quadro comparativo da população e número de representantes na câmara baixa em quinze países, reproduzido no Quadro 4.4, a seguir.

A PEC teve voto em separado do Deputado Airton Dipp, pela rejeição do substitutivo do relator e aprovação da proposta original. Outro voto em separado, dos Deputados João Paulo e José Frisch apresentou substitutivo fixando a composição da Câmara em 513, com o mínimo de 4 deputados por unidade federada, inclusive para os Territórios, sem limitação de máximo. A justificativa para o estabelecimento do mínimo, estranhamente, foi fundada na inevitabilidade de distorção “para assegurar que os estados pouco populosos possam ser representados na Casa”. Fazia referência a estudo do Senador José Serra, o qual constatou que as distorções aumentaram nos últimos anos, chegando ao ponto mais alto em 1990. Outro estudo mencionado, de Jairo Nicolau, teria demonstrado que a sobre-representação dos Estados do Norte é a maior que qualquer região teve nos últimos cem anos, enquanto que a sub-representação da região Sudeste (historicamente sempre sub-representada) é igualmente a maior desde 1872. Este voto inovou ao propor, para o estabelecimento da proporcionalidade,

---

<sup>40</sup> Na verdade trata-se de representatividade simplesmente, ou seja, o número de representados por representante, isto é, a razão de um representante para cem mil habitantes, por exemplo. Coeficiente trata-se de fator, que multiplica. Quociente é a razão entre dividendo e divisor, que no exemplo teria a notação gráfica 1/100.000 ou 0,00001.

um “**quociente nacional único**, resultante da divisão da população do país pelo total de representantes a eleger, desprezada a fração”. [sem destaque no original]

Em nova relatoria o Deputado Vicente Cascione acatou o seguimento do projeto (PEC 17-B/1995), mas a proposta foi arquivada em 2/2/1999, por encerramento da legislatura.

**Quadro 4.4 – População e número de representantes na câmara baixa de quinze países selecionados.**

PAÍS	POPULAÇÃO (milhões)	NÚMERO DE REPRESENTANTES NA CÂMARA BAIXA	NÚMERO DE HABITANTES POR REPRESENTANTE
Chile	13,8	120	120.000
Venezuela	20,6	199	100.000
Argentina	33,5	257	130.000
Espanha	39,2	350	110.000
África do Sul	40,8	400	100.000
França	57,4	577	100.000
Itália	57,8	630	90.000
Reino Unido	57,8	651	90.000
Alemanha	80,6	662	100.000
México	90,0	500	180.000
Japão	125,0	511	240.000
Brasil	151,5	513	300.000
EUA	257,8	435	590.000
Índia	896,6	542	1.650.000
China	1.200,0	2.921	410.000

Os dados referentes ao Brasil é uma estimativa do IBGE feita para 1993, já que o último censo é de 1991; para os demais países, os dados são de 1994.

#### 4.1.2.3 PEC 28/1995

De autoria da Deputada Rita Camata, propõe a adoção de um sistema proporcional misto, com distritos majoritários uninominais em turno único e listas partidárias proporcionais. Fixa em quatrocentos o número máximo de deputados, ficando entre quatro e setenta o número de representantes para cada Estado e Distrito Federal, e dois para cada Território, incumbindo a Justiça Eleitoral de fixar a representação por unidade federada. Novamente a proporcionalidade é sacrificada pelo estabelecimento do mínimo e do máximo, ficando expresso que o Estado cuja bancada seja proporcionalmente menor, tem direito aos quatro representantes.

A autora justifica a proposta tendo em vista o resultado das eleições de outubro de 1994, quando foi verificado que os eleitores votam “sistematicamente em candidatos de um determinado distrito”.

Apensada à PEC 10/1995, a proposição foi desarquivada por despacho de 18/4/2007. Igualmente por não abordar o tema delimitado no presente estudo, não será detalhada.

#### **4.1.2.4 PEC 108/1995**

De autoria do Deputado Expedito Júnior, propõe a adoção do sistema majoritário para a eleição de deputados federais, remetendo à lei complementar a definição sobre o número total de deputados e a representação por ente federado. O autor justifica a proposição alegando que as legendas buscam, atualmente, candidatos com alta densidade eleitoral, desde representantes de categorias até líderes locais, tendo como consequência – não exposta expressamente –, o desvirtuamento do mandato independente. Outros efeitos mencionados são os custos das campanhas eleitorais em distritos grandes e o surgimento de candidatos desvinculados da base, eleitos com a chancela do poder econômico, o que chama de “pára-queda eleitoral”.

Foi apensada à PEC 10/1995 e desarquivada por despacho de 18/4/2007. Por não abordar o tema específico do presente estudo, não será detalhada.

#### **4.1.2.5 PEC 168/1995**

De autoria do Deputado Mendonça Filho, propõe instituir o sistema misto em que metade dos representantes é eleita por maioria simples em distritos uninominais e metade por listas partidárias pelo critério proporcional. Mantém o mínimo de oito representantes por unidade federada e, à semelhança do modelo alemão, prevê o acréscimo das vagas obtidas nos distritos ao decorrente do cálculo da proporcionalidade.

O autor justifica a proposta, apontando como problemas que afligem o atual sistema eleitoral brasileiro a excessiva fragmentação partidária, a ausência de fidelidade partidária e a desproporcionalidade na representação legislativa. Curiosamente, contudo, não ataca o último problema. Prossegue argumentando a favor da formação de maiorias sólidas sem descurar da garantia à representação das minorias, alegando que o sistema proposto tende a solucionar os óbices atuais, inclusive quanto à excessiva fragmentação partidária geradora de "legendas de aluguel", advogando, ainda, a instituição de uma cláusula de barreira. Concomitantemente, o autor apresentou outras duas PEC, de nº 166/1995 e 167/1995, abordando a fidelidade partidária.



ria e a cláusula de desempenho, respectivamente, adotando a mesma justificação para as três propostas.

A proposta foi arquivada em 31/1/2007, por encerramento da legislatura e desarquivada em 18/4/2007, tramitando em conjunto com a PEC 10/1995, à qual está apensada.

#### **4.1.2.6 PEC 179/1995**

De autoria do Deputado José Genoíno, propõe a fixação do número de deputados federais em quinhentos, remetendo à lei complementar a fixação do número por Estado e Distrito Federal, proporcionalmente aos eleitores, com o mínimo de quatro representantes por ente federado.

Na justificação, defende a utilização do universo de eleitores, ao invés da população, para diminuir a anomalia existente, quando a super-representação de Estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste servem apenas à dominação de grupos do Sul, que se utilizariam das populações pobres das outras regiões citadas e manipuladas pelos respectivos representantes. Exemplifica com a “*cuestione meridionale*” proposta por Antonio Gramsci, em relação ao Sul da Itália que, atrasado, domina os interesses do Norte moderno. Em anexo, a proposta apresenta levantamento acerca do voto federativo, na representação para a Câmara dos Deputados, por Regiões e por unidade federada, o qual adaptamos, a seguir, no Quadro 4.5. Foi arbitrado o valor 1 para o Estado de São Paulo, o mais populoso, variando os demais conforme destoem da relação de proporcionalidade daquele Estado.

A proposta foi apensada à PEC 10/1995 e desarquivada por despacho de 18/4/2007. Não será detalhada, em razão de não abordar o tema do presente estudo.

#### **4.1.2.7 PEC 181/1995**

De autoria do Deputado Paulo Gouvêa, propõe a adoção do “sistema eleitoral misto, proporcional e distrital majoritário”, sem ater-se ao número de deputados, exceto quanto ao de deputados estaduais, que seria o dobro do de deputados federais.

Justifica que o sistema já foi positivado no Brasil, entre 1855 e 1932 e, ainda, sem aplicação, pela EC nº 22/1982, revogada pela EC 25/1985. Aponta defensores da medida, entre parlamentares e cientistas políticos.

Desarquivada por despacho de 18/4/2007, tramita em conjunto com a PEC 10/1995 à qual foi apensada. Não aborda diretamente o tema do presente estudo e, portanto, não será detalhada.

**Quadro 4.5 – Valor do voto federativo nas Regiões e Estados brasileiros.**

ESTADOS	ELEITORADO	NÚMERO DE REPRESENTANTES	COEFICIENTE ELEITORAL (CE) <sup>41</sup>	VALOR DO VOTO FEDERATIVO
Região Norte	5.809.498	65	89.377	3,32
Acre	263.162	8	32.895	9,02
Amapá	197.171	8	24.646	12,04
Amazonas	1.106.006	8	138.251	2,15
Pará	2.783.131	17	163.714	1,81
Rondônia	692.067	8	86.508	3,43
Roraima	119.888	8	14.986	19,80
Tocantins	648.073	8	81.009	3,66
Região Nordeste	25.434.565	151	168.441	1,76
Alagoas	1.156.990	9	128.554	2,31
Bahia	7.031.624	39	180.298	1,65
Ceará	4.006.533	22	182.115	1,63
Maranhão	2.615.445	18	145.303	2,04
Paraíba	2.091.506	12	174.292	1,70
Pernambuco	4.467.948	25	178.718	1,66
Piauí	1.631.161	10	163.116	1,82
Rio Grande do Norte	1.491.112	8	186.389	1,59
Sergipe	942.246	8	117.781	2,52
Região Sudeste	42.174.832	179	235.614	1,26
Espírito Santo	1.710.729	10	171.073	1,73
Minas Gerais	10.559.739	53	199.240	1,49
Rio de Janeiro	9.129.373	46	198.465	1,50
São Paulo	20.774.991	70	296.786	1,00
Região Sul	15.199.708	77	197.399	1,50
Paraná	5.746.397	30	191.547	1,55
Rio Grande do Sul	6.296.021	31	203.097	1,46
Santa Catarina	3.157.290	16	197.331	1,50
Região Centro-Oeste	6.124.440	41	149.377	1,99
Distrito Federal	1.062.247	8	132.781	2,24
Goiás	2.622.097	17	154.241	1,92
Mato Grosso	1.279.042	8	159.880	1,86
Mato Grosso do Sul	1.161.054	8	145.132	2,04
TOTAL	94.743.043	513	184.684	1,61

<sup>41</sup> Trata-se de quociente eleitoral (vide nota à análise da PEC 17/95).

#### 4.1.2.8 PEC 189/1995

De autoria do Deputado Marconi Perillo, propunha alterar o § 1º do art. 45 da Constituição, para fixar em 380 o número de deputados, sendo o mínimo de 6 e o máximo de 60 por unidade federada, mantida a composição da legislatura então em curso por disposição transitória.

Na justificação o autor discorreu:

Tal iniciativa impõe-se como medida adequada a um esforço de restauração do equilíbrio federativo e de descentralização do poder político. É preciso fortalecer a autonomia decisória dos entes subnacionais e não sobrecarregar o centro com uma quantidade de decisões que impossibilite seu funcionamento eficiente.

Propõe-se assim reduzir a dimensão dos órgãos decisórios, sem lhes diminuir a representatividade. Daí a conjugação de três vetores nessa proposta de fixação do número de representantes que compõem a Câmara dos Deputados. Conjuga-se a diminuição do número total de parlamentares com a redução dos patamares mínimo e máximo de representantes por unidade da Federação.

O equilíbrio federativo e a descentralização política são, aliás, patentes na Constituição Federal vigente. A regra do § 1º do art. 45, de si, destoa do conjunto do texto constitucional.

Doutro lado, essa emenda dotará a Câmara dos Deputados de maior agilidade, economicidade e eficiência, elementos indispensáveis para que o Legislativo brasileiro reconquiste a credibilidade junto à Sociedade, demonstrando sua histórica vocação democrática.

Percebe-se que a preocupação do autor com o equilíbrio federativo, pela redução do tamanho da Câmara dos Deputados, foi a razão da proposição, arquivada em 2/2/1999, por encerramento da legislatura.

#### 4.1.2.9 PEC 255/1995

De autoria do Deputado Edson Queiroz, propunha estabelecer a bancada federal em 390 deputados, sendo o mínimo de 5 e o máximo de 60 por unidade federada, a serem eleitos pelo sistema proporcional, cabendo 2 aos Territórios. Paralelamente reduzia a representação do Senado para dois senadores por unidade.

Na justificação o autor se insurgia contra a super-representação dos Estados escassamente povoados, que teria sido engendrada durante o regime militar, para "impedir o crescimento da representação dos setores mais modernos da sociedade, onde o vigor da contestação ao regime autoritário se fazia ouvir de maneira mais pronunciada". A Constituição de 1988 teria perenizado as distorções então existentes, insuflando a representação das minorias (talvez, supomos, pelo estabelecimento do mínimo de oito deputados por unidade). Concluía que "uma assembléia mastodôntica não significa mais democracia, mas tão somente o triunfo do assembleísmo".

A proposta, apensada à PEC 189/1995, foi arquivada em 2/2/1999, por encerramento da legislatura.

#### **4.1.2.10 PEC 289/1995**

De autoria do Deputado Osvaldo Reis, propõe a adoção do sistema “distrital misto”, justificando sua adoção pela economicidade das campanhas e da apuração, facilidade de escolha pelo eleitor e “liquidação das agremiações políticas sem expressão, conhecidas como ‘legendas de aluguel’”. Creditava, ainda, a estabilidade política da Alemanha à adoção do sistema.

Arquivada em 31/01/2007, por término de legislatura e desarquivada por despacho de 18/4/2007, tramita em conjunto com a PEC 10/1995 à qual foi apensada. Igualmente não será desenvolvida por não abordar o tema do presente estudo.

#### **4.1.2.11 PEC 47/1999**

Embora não se enquadre no objeto do presente estudo, esta proposta foi apresentada por Comissão Temporária do Senado destinada a estudar a Reforma Político-Partidária. Propunha alterar os arts. 45 e 56 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto, conferindo ao eleitor dois votos, para distritos uninominais e listas partidárias, vedadas as coligações, sendo que os suplentes adviriam das listas. Mantinha o máximo de 513 representantes, variando de 8 a 70 por unidade federada, cabendo 2 deputados por Território, no sistema proporcional. A proposição foi arquivada no Senado em 25/2/2003.

#### **4.1.2.12 PEC 50/1999**

Também oriunda da Comissão do Senado destinada a discutir a Reforma Político-Partidária, propunha alteração do art. 45, § 1º, para, mantendo o sistema de eleição proporcional à população, estipular a variação de 4 a 70 deputados por unidade federada, com uma redução projetada total para 405. O decréscimo do atual mínimo de oito seria feito à razão de uma vaga por pleito. A proposta fazia parte de uma série de sugestões apresentadas pela Comissão, visando a viabilizar “a Reforma do Poder Legislativo, tornando-o, nas três esferas, mais leve, econômico e representativo, valorizando a atividade parlamentar e resgatando sua credibilidade”.

Na justificação, o relator, Senador Álvaro Dias, entendeu que a regra da proporcionalidade na representação das unidades da federação na Câmara dos Deputados não é absoluta, senão não haveria sentido as limitações do mínimo e máximo, considerando que o constituinte

não atuou com equidade ao fixar o “piso” e o “teto” referidos. A redução de 21%, isto é, 108 deputados, à razão de 27 a cada legislatura, segundo a proposta, baixaria a proporção para 2,5 vagas por milhão de habitantes, ficando ainda superior à dos Estados Unidos, mas inferior à dos países europeus e sul-americanos, propiciando considerável economia de recursos da ordem de 11%. Para compensar a redução no número de deputados, tanto federais quanto estaduais, a Comissão ponderava que as sessões plenárias e de comissões poderiam ser estendidas para as segundas e sextas-feiras e, no caso dos vereadores, no período diurno, sem prejuízo, portanto, para as atividades parlamentares. Paralelamente foram apresentadas as PEC 51/1999 e 52/1999, tratando, respectivamente, da composição das Assembleias e Câmara Legislativas e das Câmaras Municipais, todas tendentes à redução. A legislação infraconstitucional também foi proposta na ocasião, na forma do PLS nº 393/199-Complementar, disciplinando a fixação do número de deputados por unidade federada, mediante cálculos a serem feitos pelo TSE com base em dados populacionais fornecidos pela Fundação IBGE.

O processo foi arquivado no Senado em 20/9/2007, tendo anexas as PEC 51/1999 e 52/1999.

#### **4.1.2.13 PEC 170/1999**

De autoria do Deputado Roberto Argenta, propõe alterar o art. 45 da Constituição, para fixar o número de deputados federais em 380, eleitos pelo sistema proporcional à população, com o mínimo de 3 e o máximo de 70, sendo 2 por Território, conforme dispuser lei complementar.

Justifica a medida como uma necessidade para se atingir o desiderato de “cada pessoa, um voto”, na representação da Câmara dos Deputados. Entende que a harmonia da “Federação” está garantida pela representação paritária na câmara alta, e que o máximo de setenta deputados por unidade federada evita a possibilidade de representação “majoritária” em relação ao colegiado.

Arquivada em 31/1/2003, por encerramento de legislatura e novamente em 31/1/2007, após ser desarquivada. Desarquivada novamente em 8/3/2007 e sujeita à apreciação do plenário, está pronta para pauta na CCJC. Estão-lhe apensadas as PEC 195/2000, 196/2000, 202/2000, 262/2000, 267/2000, 294/2000, 476/2001, 485/2002, 519/2006 e 587/2006, tratando de matérias correlatas, algumas analisadas nesta seção.

#### 4.1.2.14 PEC 195/2000

De autoria do Deputado Alceu Collares, propõe alterar o art. 45 da Constituição Federal, remetendo à lei complementar o estabelecimento do número total de deputados federais e ao TSE o número por unidade federada, destinando um lugar para cada e os demais proporcionalmente à população, distribuição semelhante à da Espanha.

O autor justifica a proposição lembrando o histórico aumento do número de representantes, vislumbrando a sobre-representação dos Estados pequenos como uma forma de atingir o equilíbrio do poder dos diferentes Estados como base do princípio federativo. Exemplifica que nas eleições de 1974 as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste detinham 51% da representação na Câmara (257 deputados) e 74% da do Senado (60 senadores), fruto de distorções aprofundadas ao longo dos últimos vinte anos do milênio.

Alegando que a maioria da Câmara é suficiente para aprovar ou barrar qualquer projeto de lei e impedir qualquer reforma constitucional, e que a do Senado o é para tomar ou impedir qualquer medida [destaque no original] naquela Casa, pondera o autor:

[...] Dispositivos urdidos à sombra do arbítrio, infelizmente consolidados na Constituição de 1988, aprofundaram as distorções a um ponto que atinge a estrutura federalista e a própria essência da democracia.

[...] A federação está mutilada. Mais grave ainda, as distorções ameaçam a própria regra democrática da decisão da maioria. A própria democracia está em jogo quando quem decide é a minoria.

**Quadro 4.6 – Percentual das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste que controla a Câmara e o Senado, de 1946 até hoje.**

LEGISLATURA	TOTAL DA CÂMARA	Nº DE DEPUTADOS	%	POPULAÇÃO NO PAÍS	%	TOTAL DO SENADO	Nº DE SENADORES	%
1946-7	304	145	47			63	39	62
1950	304	145	47	21.555.032	41	63	39	62
1954	326	154	47			63	39	62
1958	326	154	47			63	39	62
1962	409	184	45	27.706.653	40	66	42	64
1966	409	184	45			66	42	64
1970	310	125	40	36.789.045	40	66	42	64
1974	364	149	41			66	42	64
1978	420	182	43	44.752.099	40	66	45	68
1982	479	228	48	50.642.900	41	69	48	70
1986	487	241	49	55.678.200	41	72	51	71
1990	503	257	52	60.687.100	42	81	60	74
1994	513	257	51	65.371.200	43	81	60	74

Ressaltando que se concentram nas regiões Sul e Sudeste 57,7% da população brasileira, o autor entende que a desigualdade se reflete nas comissões, a exemplo da estratégica Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização Financeira, cuja composição contempla 32,5% de representantes daquelas regiões, contra 67,5% das demais.

Prossegue o autor, questionando a transferência de receitas da União dos Estados mais produtivos para os de menor extração tributária, lamentando o processo espoliativo de malbaratamento das dotações orçamentárias do Sul por elites atrasadas. A proposta apresenta como anexo a tabela reproduzida no Quadro 4.6, com adaptações, em que comparava o peso da bancadas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No Quadro 4.7 reproduzimos tabela anexada à proposição, que adaptamos incluindo os percentuais em relação à representação atual e à representação proposta.

Verifica-se que a proposta tende a corrigir, em parte, as distorções de proporcionalidade. Entretanto, a rigidez da estrita proporcionalidade faz com que os Estados do Acre, Amapá e Roraima, que teriam menos de três representantes, tenham dificuldade de representar suas minorias no parlamento.

A proposta foi arquivada em 31/1/2007 por encerramento de legislatura e desarquivada em 8/3/2007. Sujeita à apreciação do plenário, tramita em conjunto com a PEC 170/1999, à qual está apensada.

#### **4.1.2.15 PEC 196/2000**

De autoria do Deputado Almeida de Jesus, assegura o cumprimento dos mandatos em vigor, alterando a composição das Casas do Congresso Nacional. No tocante ao número de representantes, altera os arts. 45 e 46 da Constituição, estabelecendo o mínimo de cinco e o máximo de setenta deputados, a ser estabelecido em cada legislatura. Cria faixas populacionais nas quais varia o número de representantes, fixando em dois os dos Territórios, sendo que o número fixado não vigoraria para a legislatura então em curso. O número de senadores varia de um a cinco por unidade federada, igualmente escalonado em faixas populacionais.

Na justificação o autor concita seus pares à reforma política, à vista dos esforços pela reforma administrativa e a do Poder Judiciário, propondo a redução da composição das Casas do Congresso Nacional. Menciona, ainda, a dinamização do processo legislativo, o prestígio da classe política e a redução de custos, como efeitos da adoção da medida.

**Quadro 4.7 – Representação atual e proposta (PEC 195/2000).**

ESTADO	POPULAÇÃO	% SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL	REPRESENTAÇÃO ATUAL		REPRESENTAÇÃO PROPOSTA	
			Nº	%	Nº	%
<b>NORTE</b>	10.257.266	6,98	65	12,67	36	6,99
AC	417.165	0,28	8	1,50	2	0,38
AP	288.690	0,19	8	1,50	1	0,19
AM	2.102.901	1,43	8	1,50	7	1,35
PA	5.181.570	3,52	17	3,31	18	3,49
RO	1.130.874	0,76	8	1,50	4	0,77
RR	215.950	0,14	8	1,50	1	0,19
TO	920.116	0,62	8	1,50	3	0,58
<b>NORDESTE</b>	42.470.225	28,90	151	29,43	147	28,54
AL	2.512.991	1,71	9	1,75	9	1,74
BA	11.855.157	8,06	39	7,60	41	7,96
CE	6.362.620	4,33	22	4,28	22	4,27
MA	4.929.029	3,35	18	3,50	17	3,30
PB	3.200.677	2,17	12	2,33	11	2,13
PE	7.122.548	4,84	25	4,87	25	4,85
PI	2.581.215	1,75	10	1,94	9	1,74
RN	2.414.121	1,64	8	1,50	8	1,55
SE	1.491.867	1,01	8	1,50	5	0,97
<b>SUDESTE</b>	62.660.700	42,65	179	34,89	219	42,70
ES	2.598.505	1,76	10	1,94	9	1,74
MG	15.731.961	10,70	53	10,33	55	10,67
RJ	12.783.761	8,70	46	8,96	45	8,73
SP	31.546.473	21,47	70	13,64	110	21,35
<b>SUL</b>	22.117.026	15,05	77	15,00	78	15,14
PR	8.443.299	5,74	30	5,84	30	5,82
RS	9.135.479	6,21	31	6,04	32	6,21
SC	4.538.248	3,08	16	3,11	16	3,10
<b>CENTRO-OESTE</b>	9.412.332	6,40	41	7,99	33	6,40
DF	1.598.505	1,08	8	1,50	6	1,16
GO	4.012.562	2,73	17	3,31	14	2,71
MT	2.022.524	1,37	8	1,50	7	1,35
MS	1.778.741	1,21	8	1,50	6	1,16
<b>TOTAL</b>	146.917.549	100	513	100	515	100

Regiões Norte + Nordeste + Centro-Oeste = 42,3% da população e 50,1% da representação.

Regiões Sul + Sudeste = 57,8% da população e 49,9% da representação.

Regiões Norte + Centro-Oeste = 13,4% da população e 20,7% da representação.

Apresenta em anexo o quadro reproduzido a seguir, no Quadro 4.8, no qual compara a composição atual das casas legislativas federais e como ficaria com a adoção da proposta.



**Quadro 4.8 – Composição atual e proposta do legislativo federal (PEC 196/2000).**

ESTADO	COMO ESTÁ		POPULAÇÃO	COMO FICARÁ	
	Senadores	Deputados		Senadores	Deputados
Acre	3	8	483.593	1	5
Alagoas	3	9	2.633.251	1	5
Amapá	3	8	379.359	1	5
Amazonas	3	8	2.389.279	1	5
Bahia	3	39	12.541.675	3	29
Ceará	3	22	6.809.290	2	13
Distrito Federal	3	8	1.821.945	1	5
Espírito Santo	3	10	2.802.707	1	5
Goiás	3	17	4.514.967	2	13
Maranhão	3	18	5.222.183	2	13
Mato Grosso	3	8	2.235.832	1	5
Mato Grosso do Sul	3	8	1.927.834	1	5
Minas Gerais	3	53	16.672.613	3	29
Pará	3	17	5.510.849	2	13
Paraíba	3	12	3.305.616	2	13
Paraná	3	30	9.003.804	3	29
Pernambuco	3	25	7.399.071	3	29
Piauí	3	10	2.673.085	1	5
Rio de Janeiro	3	46	13.406.308	3	29
Rio Grande do Norte	3	8	2.558.660	1	5
Rio Grande do Sul	3	31	9.634.588	3	29
Rondônia	3	8	1.229.306	1	5
Roraima	3	8	247.131	1	5
Santa Catarina	3	16	4.875.244	2	13
São Paulo	3	70	34.119.110	5	47
Sergipe	3	8	1.624.020	1	5
Tocantins	3	8	1.048.642	1	5
TOTAIS	81	513	157.069.962	49	369

Embora a proposta pretenda definir o número de deputados por unidade federada, a fórmula prevista nada tem de proporcional e peca pela mesma dificuldade observada em ou-

tras do gênero, ou seja, não há a previsão de uma proporcionalidade progressiva.<sup>42</sup> Com isso, se estabelece intervalos (pontos de clivagem ou de corte) incompreensíveis, assim como o são o número de deputados estabelecido para cada porção do universo considerado.

Ao contrário das propostas que pretendem justificar a sobre-representação das unidades pouco populosas, a título de garantir a representação federativa no Congresso Nacional, a proposta propõe abolir a paridade federativa, criando três categorias de representação ao Senado, com um, dois ou três representantes, também pelo critério populacional, classicamente defendido para a primeira câmara.

A seguir, nos Quadros 4.9 e 4.10, comparação da variação do quociente de representatividade (QR) entre as faixas de população propostas para a representação dos deputados e dos senadores.

**Quadro 4.9 – Faixas populacionais e quociente de representatividade – deputados (PEC 196/2000).**

FAIXA	Nº DE DEPUTADOS	INTERVALO	QUOCIENTE DE REPRESENTATIVIDADE	
			NA FAIXA	GERAL
Até 3.000.000	5	3.000.000	1/600.000	1/600.000
3.000.001 a 7.000.000	13	4.000.000	1/500.000	1/230.769 a 1/538.461
7.000.001 a 15.000.000	27	8.000.000	1/571.428	1/259.259 a 1/555.555
16.000.000	29	1.000.000	1/500.000	1/551.724 a 1/586.206
17.000.000	31	1.000.000	1/500.000	1/548.387 a 1/580.645
...	...	...	...	...
36	69	1.000.000	1/500.000	1/521.739 a 1/514.285
37 acima	70	$\infty$	1/1.000.000 a $\infty$	1/528.571 acima

**Quadro 4.10 – Faixas populacionais e quociente de representatividade – senadores (PEC 196/2000).**

FAIXA	Nº DE SENADORES	INTERVALO	QUOCIENTE DE REPRESENTATIVIDADE	
			NA FAIXA	GERAL
Até 3.000.000	1	3.000.000	1/3.000.000	1/3.000.000
3.000.001 a 7.000.000	2	4.000.000	1/4.000.000	1/1.500.000 a 1/3.500.000
7.000.001 a 15.000.000	3	8.000.000	1/8.000.000	1/2.333.333 a 1/5.000.000
20.000.000	4	5.000.000	1/5.000.000	1/5.000.000 a 1/6.249.999
25.000.000 e acima	5	5.000.000	1/5.000.000	1/5.000.000 a 1/5.999.999

<sup>42</sup> Chamamos proporcionalidade progressiva a que varia conforme o aumento da população, correspondendo, por conseguinte, à paulatina diminuição no número de representantes em relação ao universo populacional acrescido, ao contrário da proporcionalidade estrita, que pressupõe o aumento constante de representantes conforme o incremento da população.

Observe-se que os intervalos entre as faixas variam, assim como o quociente de representatividade, dentro de cada faixa e considerando-se o total da população. O intervalo inicialmente crescente estabiliza após, em patamar muito abaixo do inicial. O quociente de representatividade dentro de cada faixa não é tão díspar, mas no geral varia bastante, o que retira o caráter de proporcionalidade que se busca.

Quanto ao Senado, igualmente os quocientes de representatividade não refletem o ideal de proporcionalidade procurado. Entretanto, ao se retirar a paridade na representação para a câmara alta, está-se ferindo o princípio federativo.

Note-se que haveria redução em 22 senadores e 144 deputados com a adoção da proposta, a qual baixa para 5 o mínimo e mantém em 70 o máximo de deputados por unidade federada.

A proposta foi arquivada em 31/1/2007 por encerramento de legislatura e desarquivada em 8/3/2007. Sujeita à apreciação do plenário, tramita em conjunto com a PEC 170/1999, à qual está apensada.

#### **4.1.2.16 PEC 262/2000**

De autoria do Deputado Evilásio Farias, propõe alterar os arts. 27 e 45 da Constituição Federal, para estabelecer o número de deputados estaduais e federais. Quanto àqueles, altera apenas a faixa progressiva, para o sêxtuplo do número de deputados federais até 36, mantendo-se a faixa linear em mais 1 deputado estadual a cada deputado federal acima de 12. Delimitando em 2 deputados por Território e revogando a disposição de irredutibilidade da bancada, estabelece que o número de deputados por unidade federada será de 3, acrescido de um por cada 500 mil habitantes ou fração superior a 250 mil.

O autor justifica a proposta levando em consideração o aumento populacional e a inércia da Justiça Eleitoral em proceder à correção das distorções que aumentam a desproporcionalidade a cada pleito. Pretende facilitar a correção das distorções pela revogação da irredutibilidade da bancada.

A proposta criaria a situação exemplificada no Quadro 4.11.

Ainda que não explícito na proposta, pressupõe-se que a intenção do autor era garantir o mínimo de três deputados para até 750 mil habitantes, pois outro entendimento não faria sentido. Pela análise do quadro verifica-se que exceto o intervalo inicial, os demais se mantêm fixos; igualmente o quociente de proporcionalidade em cada faixa. No cômputo geral, entre-

tanto, em razão do estabelecimento do mínimo de três – o não estabelecimento do máximo é uma qualidade da proposta –, o quociente de proporcionalidade é crescente, embora com diferença cada vez menor entre os extremos de cada faixa.

**Quadro 4.11 – Faixas populacionais e quociente de representatividade (PEC 262/2000).**

FAIXA	Nº DE DEPUTADOS	INTERVALO	QUOCIENTE DE REPRESENTATIVIDADE	
			NA FAIXA	GERAL
Até 750.000	3	750.000	1/250.000	1/250.000
750.001 a 1.250.000	4	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/187.500 a 1/312.500
1.250.001 a 1.750.000	5	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/250.000 a 1/350.000
1.750.001 a 2.250.000	6	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/291.666 a 1/375.000
2.250.001 a 2.750.000	7	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/321.428 a 1/392.857
2.750.001 a 3.250.000	8	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/343.750 a 1/406.250
...	...	...	...	...
33.750.001 a 34.250.000	70	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/482.142 a 1/489.285
...	...	...	...	...
37.250.001 a 37.750.000 <sup>43</sup>	77	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/483.766 a 1/490.259
...	...	...	...	...
41.250.001 a 41.750.000 <sup>44</sup>	85	500.000	1/250.001 a 1/500.000	1/485.294 a 1/491.176

Verifica-se que a proporcionalidade absoluta faria com que o crescimento das populações estaduais imprimisse crescimento constante na composição da Câmara, a exemplo do número de 85 deputados a que teria direito o Estado de São Paulo com a população atual.

A PEC foi arquivada em 31/1/2007 por encerramento de legislatura e desarquivada em 8/3/2007. Sujeita à apreciação do plenário, tramita em conjunto com a PEC 170/1999, à qual está apensada.

#### **4.1.2.17 PEC 476/2001**

De autoria do Deputado José Carlos Aleluia, propõe a eliminação dos limites mínimo e máximo de representantes por unidade federada. Justificando a proposta o autor faz a seguinte citação de José Afonso da Silva:

<sup>43</sup> Por ocasião da apresentação da proposta, a população estimada do Estado de São Paulo se aproximava desse valor.

<sup>44</sup> População atual estimada do Estado de São Paulo.

[...] a expressão – voto com igual valor para todos, constante do art. 14 – é mais do que a simples relação de igualdade de votos entre eleitores. Ela, além do princípio **one man, one vote**, traz a idéia de igualdade regional da representação, segundo a qual a cada eleito, no País, deve corresponder o mesmo número ou um número aproximado de habitantes. Contraria a regra do valor igual o fato de que um voto, por exemplo, no Acre, vale cerca de vinte vezes mais do que um voto em São Paulo, pois para se eleger um deputado Federal naquele Estado bastam cerca de dezesseis mil votos, enquanto neste são necessários aproximadamente trezentos mil votos. [destaque no original]

Como visto, o constitucionalista José Afonso da Silva defende a proporcionalidade estrita, que, entretanto, traria as seguintes conseqüências: 1) supremacia da representação dos Estados do Sudeste e Sul; 2) pequena representatividade dos Estados pouco populosos, em prejuízo de suas minorias; 3) crescimento descontrolado do número de deputados, exceto se estabelecido um limite máximo para a bancada total; 4) perda eventual de representantes naqueles Estados com lento crescimento populacional, se estabelecido o limite máximo da bancada total.

A proposição foi arquivada em 31/1/2007 por encerramento de legislatura e desarquivada em 8/3/2007. Sujeita à apreciação do plenário, tramita em conjunto com a PEC 170/1999, à qual está apensada.

#### **4.1.2.18 PEC 485/2002**

De autoria do Deputado João Eduardo Dado, propõe modificar o art. 45 da Constituição Federal, eliminando o limite máximo e estabelecendo como mínimo quatro deputados por unidade federada, inclusive para os Territórios. Remete à lei complementar a definição da representação por unidade, proporcionalmente à população. Cria o "coeficiente eleitoral nacional", consistindo na razão entre a população nacional e o número total de deputados.<sup>45</sup> A proporcionalidade das unidades com direito a mais de quatro representantes seria obtida mediante o cálculo de um "segundo coeficiente eleitoral", tendo como base a população dessas unidades, subtraídos do total o número de deputados destinado às unidades com direito a até quatro representantes.

Na justificação o autor assim se expressa:

O critério posto no art. 45 da Constituição Federal tem desfigurado a representação democrática, ao deixar sub-representadas unidades da Federação, como o Estado de São Paulo. Esse Estado, se se respeitasse critério unicamente proporcional, deveria ter cento e dez deputados e não os setenta com que hoje conta. O grande contingente de migrantes – só na região metropolitana de São Paulo, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio do IBGE, vivem um milhão e duzentos mil baianos (Folha de S. Paulo, 26-1-2001) – fica com

<sup>45</sup> Novamente trata-se de quociente e não coeficiente.

sua representação parlamentar muito aquém daquela a que faria jus pelo seu número de eleitores. Assim, o atual critério que determina a representação dos Estados deixa sub-representados mesmos os nordestinos do Sudeste.

[...] Os extremos colocados como limite, no art. 45 da Constituição Federal, oito Deputados pelo menos por cada Estado, e setenta Deputados, para o Estado mais populoso, impedem a aplicação rigorosa do princípio da proporcionalidade e da igualdade do voto, deformando a representação. [...]

Demais, a possibilidade de criação de novos Estados desfigura ainda mais a proporcionalidade da representação, sobretudo quando se pensa que as novas unidades surgiriam em regiões de escassa densidade demográfica. Esse o caso dos Projetos de Decreto Legislativo que criam, entre outros, os Estados do Tapajós, de Carajás, do Alto do Rio Negro, do Mato Grosso do Norte, do Rio São Francisco, do Araguaia, do Maranhão do Sul, do Juruá, do Oiapoque. [...]

A nosso ver, não subsistem também razões para a manutenção do limite máximo. O argumento de que um Estado com grande representação pudesse impor sua vontade aos menos representados não prospera. Com efeito, esse cenário não é possível, pois o que prevalecem são articulações pontuais dos Estados, em torno de temas regionais; há também articulações dos partidos e de suas frações que assumem dimensão mais nacional do que estadual. Ora, o sistema pátrio que privilegia os partidos de amplitude nacional constitui verdadeira garantia contra a luta fratricida entre os Estados.

Pela proposta, apenas os Estados do Tocantins, Acre, Amapá e Roraima não atingiriam o limite mínimo de quatro deputados, pelo critério de proporcionalidade, aplicado o “coeficiente eleitoral nacional” ( $169.590.693 : 513 = 330.586$ ), sendo-lhes garantidos, porém, o mínimo de quatro. A PEC traz relação comparando as bancadas de então e a proposta, a qual adaptamos no Quadro 4.12, inserindo o percentual relativo à população e ao número de representantes.

Proposição igualmente arquivada em 31/1/2007 por encerramento de legislatura e desarquivada em 8/3/2007. Sujeita à apreciação do plenário, tramita em conjunto com a PEC 170/1999, à qual está apensada.

#### **4.1.2.19 PEC 133/2003**

De autoria do Deputado Jaime Martins, propunha tão somente a adoção do sistema majoritário para a Câmara dos Deputados e sua extensão aos vereadores, não se referindo, curiosamente, aos deputados estaduais e distritais.

Justificava que o sistema atual foi concebido numa época diversa, em que conviviam eleitorado pequeno e partidos fortes. Reconhecendo que o eleitor em geral apóia o candidato e não o partido, propugnava a adoção do sistema justamente para fortalecer os partidos.

Com parecer favorável da CCJC e, embora criada a Comissão Especial em 12/9/2005, foi arquivada em 31/1/2007, por encerramento da legislatura.

**Quadro 4.12 – Comparativo entre a bancada atual e a proposta, com percentuais (PEC 485/2002).**

UNIDADE FEDERADA	POPULAÇÃO	PERCENTUAL	BANCADA ATUAL	PERCENTUAL	BANCADA PROPOSTA	PERCENTUAL
SP	36.969.476	21,79	70	13,64	109	21,58
MG	18.866.402	11,12	53	10,33	53	10,49
RJ	14.367.083	8,47	46	8,96	42	8,31
BA	13.066.910	7,70	39	7,60	38	7,52
RS	10.179.801	6,00	31	6,04	30	5,94
PR	9.558.126	5,63	30	5,84	28	5,54
PE	7.910.992	4,66	25	4,87	23	4,55
CE	7.419.402	4,37	22	4,28	22	4,35
PA	6.189.685	3,64	17	3,31	18	3,56
MA	5.638.181	3,32	18	3,50	16	3,16
SC	5.333.284	3,14	16	3,11	16	3,16
GO	4.994.897	2,94	17	3,31	15	2,97
PB	3.436.718	2,02	12	2,33	10	1,98
ES	3.094.171	1,82	10	1,94	9	1,78
PI	3.284.969	1,93	10	1,94	8	1,58
AM	2.840.889	1,67	8	1,50	8	1,58
AL	2.817.903	1,66	9	1,75	8	1,58
RN	2.770.730	1,63	8	1,50	8	1,58
MT	2.498.150	1,47	8	1,50	7	1,38
MS	2.075.275	1,22	8	1,50	6	1,18
DF	2.043.169	1,20	8	1,50	6	1,18
SE	1.779.522	1,04	8	1,50	5	0,99
RO	1.377.792	0,81	8	1,50	4	0,79
TO	1.155.251	0,68	8	1,50	4	0,79
AC	557.337	0,32	8	1,50	4	0,79
AP	475.843	0,28	8	1,50	4	0,79
RR	324.152	0,19	8	1,50	4	0,79
TOTAL	169.590.693	100	513	100	505	100

**4.1.2.20 PEC 519/2006**

De autoria do Deputado Jaime Martins, propõe alterar o art. 45 da Constituição Federal para definir em 450 o número total de deputados federais, assegurado o mínimo de 3 por

unidade da Federação, mesmo número para cada Território. Remete à lei complementar o estabelecimento do número de representantes por unidade, obedecidos os seguintes critérios: sessenta por cento diretamente proporcional à população, vinte por cento diretamente proporcional à área territorial e vinte por cento inversamente proporcional à renda per capita.

Na justificção o autor alega que a sobre-representação dos Estados mais pobres não é suficiente para alterar os indicadores econômicos e sociais das respectivas regiões. Propugna a redução em 63 o total de deputados, cujo excessivo número prejudica o trâmite das matérias, lembrando, ainda, a conseqüente economia de recursos públicos, da ordem de 12,3%.

Proposição igualmente arquivada em 31/1/2007 por encerramento de legislatura e desarquivada em 8/3/2007. Sujeita à apreciação do plenário, tramita em conjunto com a PEC 170/1999, à qual está apensada.

#### **4.1.2.21 PEC 587/2006**

De autoria do Deputado Eduardo Sciarra, reduz em um terço a composição da Câmara dos Deputados, estabelecendo-a em 342 e remetendo à lei complementar o estabelecimento da representação por unidade federada, pelo sistema proporcional à população, entre 5 e 65 deputados, cabendo 1 a cada Território. O autor justifica a proposição como tentativa de resgate da moralidade do parlamento, ressaltando que a redução não fere o princípio federativo, que continua garantido pela representação igualitária de cada unidade da Federação no Senado.

Proposição igualmente arquivada em 31/1/2007 por encerramento de legislatura e desarquivada em 8/3/2007. Sujeita à apreciação do plenário, tramita em conjunto com a PEC 170/1999, à qual está apensada.

## **4.2 PROJETOS DE LEIS COMPLEMENTARES (PLP)**

### **4.2.1 PLP ANTERIORES A 1993**

À semelhança da análise das PEC, com relação aos PLP faremos uma ligeira abordagem das proposições apresentadas após a Constituição Federal de 1988, mas antes da edição da LC 78/1993, visando a ilustrar a superficialidade com que o tema foi tratado, às vezes, ou a falta de parâmetros no estabelecimento dos "critérios" para definição do número de deputados, além de outros dados de caráter informativo.



#### **4.2.1.1 PLP 80/1989**

De autoria do Deputado Paulo Marques, estabelecia o máximo de seiscentos deputados, confirmando o mínimo de oito e o máximo de setenta por unidade federada, a serem eleitos proporcionalmente à população.

Na sucinta justificação alegava que as unidades mais desenvolvidas preferem a representação com base no número de eleitores. Defendia a manutenção do mínimo atual, considerando-o satisfatório, e o acréscimo para seiscentos no total, em benefício das unidades de população média. Equivocava-se, porém, ao mencionar o mínimo atual como seis representantes por unidade, o que denota certa falta de cuidado ao tratar de assunto tão relevante.

Arquivado em 10/11/1993 por prejudicialidade em virtude da aprovação do PLP 165/1993, transformado na LC 78/1993.

#### **4.2.1.2 PLP 89/1989**

De autoria do Deputado Adhemar de Barros Filho, propunha manter o mínimo de oito e o máximo de setenta representantes por unidade federada e a irredutibilidade da bancada atual como princípios constitucionais, mantendo a quota de quatro representantes por Território. Criava, no entanto, mecanismo de aumento da bancada a cada legislatura, conforme o incremento populacional. Embora minucioso no critério de distribuição das cadeiras criadas em razão do aumento populacional, o projeto não abordava a questão das distorções existentes, tanto as de caráter limitativas (máximo e mínimo), considerando-as, aliás, mandamento constitucional coercitivo, quanto às referentes à desproporcionalidade havida entre certas unidades da federação.

Na justificação o autor defendia a proporcionalidade estrita, aceitando os arredondamentos em razão dos cálculos. Não enfrentava, contudo, a questão da possibilidade de redução populacional em alguma unidade da Federação, e a das fusões e desmembramentos, permitindo, assim, tão-somente o aumento da bancada total e por unidade, mas nunca a redução, o que implica manutenção e até o aumento das distorções existentes.

Igualmente arquivado em 10/11/1993 por prejudicialidade em virtude da aprovação do PLP 165/1993, transformado na LC 78/1993.

## 4.2.2 PLP QUE ORIGINOU A LC 78/93

### 4.2.2.1 PLP 165/1993

De autoria do Deputado Genebaldo Correia, deu origem à LC 78, de 30 de dezembro de 1993. Em razão da celeridade com que foi aprovado, é relevante demonstrar como o desinteresse por questões que podem repercutir seriamente no futuro ou a simples atuação legislativa casuística pode engendrar normas jurídicas defeituosas, de difícil superação.

Reproduzimos abaixo a justificação do autor:

Aos 24 de agosto de 1990 o Supremo Tribunal Federal encaminhou a esta casa o ofício nº 495/P, cujo teor era o seguinte:

"Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que o Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária realizada no dia 22 do corrente mês, julgando o Mandado de Injunção nº 219-3, requerentes José Serra e outros, requerido Congresso Nacional proferiu a seguinte decisão:

"Preliminarmente o Tribunal rejeitou a preliminar de ilegitimidade ativa dos requerentes, vencidos os Srs. Ministros Relator, Célio Borja e Moreira Alves. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Sydney Sanches. No mérito, o Tribunal deferiu, em parte, o mandado de injunção, para, reconhecendo a omissão em que se encontra o Congresso Nacional quanto à elaboração de Lei Complementar prevista no art. 45, 1º, da Constituição, dar-lhe ciência dessa situação de mora constitucional, para que supra a omissão em tempo útil, vencidos, em parte, os Srs. Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Célio Borja e Sydney Sanches."

Já se passaram três anos desde a expedição do ofício 495/P, e, no entanto, até o presente momento, o Congresso Nacional não foi capaz de suprir sua omissão.

A Constituição Federal já nos deu, em seu art. 45 e parágrafos, a linha mestra que conduzirá a representação popular na Câmara dos Deputados. Ao legislador ordinário só resta estabelecer, dentro dos critérios e limites determinados pela Constituição, o número de deputados que comporá a Câmara dos Deputados.

O projeto foi apresentado em 1/9/1993 em Plenário e por requerimento das lideranças, aprovado em sessão de 10/11/1993. Estava apensado ao PLC 80/1989, ao qual estava apensado o PLC 89/1989. Sob a presidência do Deputado Inocêncio Oliveira, na mesma oportunidade o projeto foi submetido a requerimento de urgência, incluído em pauta, concedida preferência em relação à proposição inicial, votado sem discussão, pois discutida havia sido a proposição inicial e, por fim, aprovado sem alteração de uma vírgula, tudo por unanimidade.

## 4.2.3 PLP POSTERIORES A 1993

### 4.2.3.1 PLP 3/1995

De autoria do Deputado Cunha Bueno, propunha alterar o art. 1º da LC nº 78/1993, estabelecendo em 405 o número de deputados federais, mantendo inalterados, porém, o míni-

mo de 8 e o máximo de 70 por unidade federada. Em sucinta justificção, o autor considerava excessivo o número atual de 513 deputados, asseverando que a tradição do Direito Constitucional tem seguido a linha doutrinária que se inclina pelos legislativos reduzidos. Segundo o autor, nos legislativos numerosos a apuração da vontade política é dificultada pela pulverização das opiniões, implicando, ainda, maiores encargos para o erário.

Ao objetar o prosseguimento do projeto, por inconstitucionalidade e injuridicidade, inicialmente aduziu o relator, Deputado Cláudio Cajado, que:

A partir da promulgação da Constituição novel, com a rápida ampliação do número de Deputados Federais e o descontentamento do eleitorado com o desempenho da classe política, passou-se a discutir sobre a efetiva necessidade de um grande número de representantes, nascendo assim a tese que propugna pela redução do número de representantes na Câmara dos Deputados.

Em atenta análise às propostas apresentadas à época da Revisão Constitucional – [...] –, observamos que duas foram as preocupações principais dos que advogavam pela redução: a efetiva participação dos Deputados nas decisões político-legislativas da Casa e a eficiência do processo legislativo.

A efetiva participação dos Deputados remete à questão da própria existência do sistema representativo, pedra angular do regime democrático.

Para muitos, **a densidade de uma Casa Legislativa de forma alguma assegura uma melhor representatividade da vontade popular**, ao revés, o interesse social é minimizado, em face de disputas personalistas e lutas em defesa de interesse de somenos.

Incontestemente, porém, que **o número elevado de Deputados não espelha uma melhor ou maior representatividade**. Vejamos, a título de exemplo, o caso dos Estados Unidos, com uma população aproximada de 257 milhões de habitantes possui 435 Deputados, o que significa uma relação per capita de um Deputado por 592.600 habitantes. No Brasil essa relação atualmente é de um Deputado para 296.032 habitantes.

É certo que em outros países democráticos como a Alemanha, Itália, França, Canadá, Suécia e Reino Unido encontramos casas legislativas numerosas, com 662, 630, 577, 349 e 651 Deputados respectivamente. Atente-se que todos esses países adotam o parlamentarismo como sistema de governo, o que implica um empório de funções legislativas inteiramente díspares do Parlamento brasileiro. [sem destaques no original]

Prosseguiu o relator, ao verificar que a proporcionalidade hoje inexistente estaria ainda mais comprometida com a aprovação do projeto:

Para melhor vislumbrar o problema, citemos como exemplo os Estados de São Paulo e Roraima, respectivamente, o mais e o menos populoso Estado da federação. São Paulo que corresponde a 21% da população do país, hoje com 70 deputados, possui uma bancada de 9,8% dos membros da Câmara dos Deputados e com o projeto passaria a ter 17% dos Deputados. Roraima, com 0,16% da população brasileira, possui uma bancada equivalente a 1,5% dos Deputados e passaria a 1,9%.

Salta à vida [*sic*]<sup>46</sup> que o critério da proporcionalidade populacional seria profundamente afetado. Se de um lado o projeto minimizaria o problema da representação paulista, de outro, beneficiaria ainda mais os estados menos populosos, em detrimento dos demais estados, que além de terem suas bancadas numericamente

<sup>46</sup> Deve ser "vista".

reduzidas, o seriam desproporcionalmente aos seus habitantes, fato que colidiria frontalmente com a vontade constitucional expressa no § 1º do art. 45 do Texto Magno.

O projeto foi arquivado em 19/12/1995, por haver sido rejeitado pela CCJC.

#### **4.2.3.2 PLP 180/1997**

De autoria do Deputado Nícias Ribeiro, pretendia alterar o art. 45 da Constituição Federal, estabelecendo o número de deputados em 541, eleitos pelo sistema proporcional à população, mantendo o atual mínimo de 8 e o máximo de 70 por unidade federativa, bem como a distribuição do número de deputados por unidade, com aumento em algumas e diminuição em outras.

Conforme a justificção do autor, pretendia-se corrigir algumas distorções existentes, como as relativas aos Estados do Maranhão e do Pará, em que aquele, com menor população, tem um representante a mais. A proposta contemplava vários grupos, com populações correspondentes ao número de deputados a que as unidades federadas aí inseridas teriam direito, conforme o Quadro 4.13.

Não obstante o mérito de escalonar as populações, numa pretensa proporcionalidade aritmética, a proposta sucumbia à óbvia necessidade de aumentar os intervalos nas populações mais elevadas. Com isso, aliado ao estabelecimento do mínimo de oito, mantinham-se as distorções hoje existentes, embora em menor grau.

Observe-se, no Quadro 4.13, que o quociente de representatividade (QR) tem larga variação no espectro de até 2.500 mil habitantes e variação decrescente nas demais faixas, de vinte por cento a 5,26%, isto é, de cinquenta mil a 13.157 a partir de 250 mil. Além disso, há uniformidade apenas no início do universo considerado, nas demais faixas do primeiro grupo. Nas faixas do segundo grupo passa a ser não uniforme e também decrescente, com variação maior, de 33,33% a doze por cento, isto é, de 83.333 para 250 mil a 43.479 para 362.318.

No terceiro grupo, então, o QR já começa em 1/400.000, isto é, um quociente superior em duzentos por cento em relação à variação da segunda faixa do primeiro grupo e, tendendo ao infinito, essa diferença pode chegar a patamar imprevisível. Dessa forma, o desejo de proporcionalidade é apenas uma promessa, mas não se tornaria realidade.

No Quadro 4.14 apresentamos um resumo adaptado da proposta, à qual acrescentamos o percentual em relação à população e o correspondente ao número de representantes.

Em relatorias sucessivas, atuaram os deputados Asdrúbal Bentes, Zulaiê Cobra e Osmar Serraglio. No voto vencedor da então Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR), o relator Deputado Osmar Serraglio alegou a irredutibilidade da atual representação, insculpida no § 2º do art. 4º da ADCT da CF/1988, para apontar inconstitucionalidade no substitutivo apresentado àquela comissão.

Entretanto, há entendimento de que o dispositivo da ADCT, justamente pela condição tópica, se aplicaria apenas àquela legislatura constituinte, visto que, ao término dos trabalhos constitucionais, o mandato respectivo perdurou por mais dois anos.<sup>47</sup>

**Quadro 4.13 – Faixas populacionais e quociente de representatividade (PLP 180/1997).**

FAIXA	POPULAÇÃO	Nº DE DE-PUTADOS	INTERVALO	QUOCIENTE DE REPRESENTATIVIDADE
1º GRUPO 2.500.000 a 10.000.000 ha- bitantes 8 a 38 deputados Razão: 2 para o número de de- putados e 499.999 para a população	Até 2.500.000	8	2.500.000	1/30.965 <sup>48</sup> a 1/312.500
	2.500.001 a 3.000.000	10	500.000	1/250.000 a 1/300.000
	3.000.001 a 3.500.000	12	500.000	1/250.000 a 1/291.666
	3.500.001 a 4.000.000	14	500.000	1/250.000 a 1/285.714
	4.000.001 a 4.500.000	16	500.000	1/250.000 a 1/281.250
	4.500.001 a 5.000.000	18	500.000	1/250.000 a 1/277.777
	5.000.001 a 5.500.000	20	500.000	1/250.000 a 1/275.000
	5.500.001 a 6.000.000	22	500.000	1/250.000 a 1/272.727
	6.000.001 a 6.500.000	24	500.000	1/250.000 a 1/270.833
	6.500.001 a 7.000.000	26	500.000	1/250.000 a 1/269.230
	7.000.001 a 7.500.000	28	500.000	1/250.000 a 1/267.857
	7.500.001 a 8.000.000	30	500.000	1/250.000 a 1/266.666
	8.000.001 a 8.500.000	32	500.000	1/250.000 a 1/265.625
	8.500.001 a 9.000.000	34	500.000	1/250.000 a 1/264.705
9.000.001 a 9.500.000	36	500.000	1/250.000 a 1/263.888	
9.500.001 a 10.000.000	38	500.000	1/250.000 a 1/263.157	
2º GRUPO 10.000.000 a 28.000.000 ha- bitantes 39 a 69 deputa- dos <sup>49</sup>	10.000.001 a 13.000.000	39	3.000.000	1/250.000 a 1/333.333
	13.000.001 a 16.000.000	45	3.000.000	1/288.888 a 1/355.555
	16.000.001 a 19.000.000	51	3.000.000	1/313.725 a 1/372.549
	19.000.001 a 22.000.000	57	3.000.000	1/333.333 a 1/385.964
	22.000.001 a 25.000.000	63	3.000.000	1/349.206 a 1/396.825
25.000.001 a 28.000.000	69	3.000.000	1/362.318 a 1/405.797	
3º GRUPO	28.000.001 acima	70	∞	1/400.000 a ∞

<sup>47</sup> Oliveira, 2004.

<sup>48</sup> Correspondente à estimativa do IBGE para a população de Roraima, o Estado menos populoso, em 1996, de 247.724 habitantes. O segundo valor corresponde à faixa populacional utilizada dividida pelo número de deputados (2.500.000 : 8).

<sup>49</sup> Razão: 6 para o número de deputados e 2.999.999 para a população.

Asseverou que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção nº 233-9, do Distrito Federal, é pela irredutibilidade da representação dos Estados. Não haveria, portanto, como atingir a proporção correta sem aumento do número de deputados, pelo que propõe a manutenção do número definido pela Constituinte. Ao apresentar substitutivo ao projeto o relator final propôs aumentar a bancada para 521 deputados, definindo, *numerus clausus*, a bancada de cada unidade.

**Quadro 4.14 – Comparação da bancada atual de da bancada proposta, com percentuais (PLP 180/1997).**

UNIDADE FEDERADA	POPULAÇÃO (1996)	PERCENTUAL	BANCADA DE ENTÃO	PERCENTUAL	BANCADA PROPOSTA	PERCENTUAL	VARIAÇÃO
SP	34.055.715	21,71	70	13,64	70	12,93	0
MG	16.660.691	10,62	53	10,33	51	9,42	-2
RJ	13.316.455	8,49	46	8,96	45	8,31	-1
BA	12.531.895	7,99	39	7,60	39	7,20	0
RS	9.623.003	6,13	31	6,04	38	7,02	+7
PR	8.985.981	5,73	30	5,84	34	6,28	+4
PE	7.404.559	4,72	25	4,87	28	5,17	+3
CE	6.803.567	4,33	22	4,28	26	4,80	+4
PA	5.522.783	3,52	17	3,31	22	4,06	+5
MA	5.218.442	3,32	18	3,50	20	3,69	+2
SC	4.865.090	3,10	16	3,11	18	3,32	+2
GO	4.501.538	2,87	17	3,31	18	3,32	+1
PB	3.305.562	2,10	12	2,33	12	2,21	0
ES	2.786.126	1,77	10	1,94	10	1,84	0
PI	2.676.098	1,70	10	1,94	10	1,84	0
AM	2.390.102	1,52	8	1,50	8	1,47	0
AL	2.637.843	1,68	9	1,75	10	1,84	+1
RN	2.556.939	1,63	8	1,50	10	1,84	+2
MT	2.227.983	1,42	8	1,50	8	1,47	0
MS	1.922.258	1,22	8	1,50	8	1,47	0
DF	1.817.001	1,15	8	1,50	8	1,47	0
SE	1.617.368	1,03	8	1,50	8	1,47	0
RO	1.221.290	0,77	8	1,50	8	1,47	0
TO	1.049.742	0,66	8	1,50	8	1,47	0
AC	483.483	0,30	8	1,50	8	1,47	0
AP	373.994	0,23	8	1,50	8	1,47	0
RR	247.724	0,15	8	1,50	8	1,47	0
TOTAL	156.803.232	100	513	100	541	100	+28

O primeiro relator da matéria, Deputado Asdrúbal Bentes, reduzira o total de 541 para 529 deputados, em substitutivo.

Em seu relatório a Deputada Zulaiê Cobra asseverou:

Como já se salientou, é questão das mais tormentosas a fixação do número de representantes das unidades federativas, a começar pelos parâmetros estabelecidos pelo constituinte de 1988, que não me parecem dos mais felizes. O mínimo de oito representantes, assegurado para o menor Estado brasileiro (que mal chegava a 320 mil habitantes em 2000, de acordo com informações preliminares do último Censo Demográfico), obsta qualquer tentativa de se estabelecer proporção minimamente razoável para contemplar os demais.

Um único exemplo basta para demonstrá-lo: observe-se que dez unidades da Federação, que têm direito ao mínimo de oito representantes cada uma, totalizam pouco mais de 15 milhões de habitantes e, no entanto, fazem jus a 80 cadeiras nesta Casa, ao passo que o Estado do Rio de Janeiro, tomado ao acaso como exemplo, contando o mesmo número aproximado de habitantes, é representado por apenas 45 deputados. É clamorosa a desproporção.

Em outras palavras: o critério hoje consagrado no texto constitucional é injusto e desigual brutalmente a representação dos habitantes dos diversos Estados através da extrema distorção do tamanho de suas bancadas na Câmara dos Deputados. Não se alegue que a finalidade de tão grande desproporcionalidade seria a de preservar a igualdade entre as unidades federativas, porque a representação destas se dá no Senado, onde, também por disposição constitucional, todas têm direito a igual número de lugares.

Na tradição constitucional republicana, na Câmara dos Deputados a representação é do povo – entenda-se: da população que habita em cada unidade federativa independentemente de haver, ou não, nascido ali. Por isso, não se justifica, em nome de princípio algum, que a população de um Estado mais densamente povoado deva ter menor número de representantes do que o povo de unidades federadas com número inferior de habitantes. Bem advertia Pontes de Miranda, nos seus comentários às Constituições passadas, que “Toda legislação que quebre a proporcionalidade é legislação inconstitucional”.

Fixado o número mínimo de oito representantes para o Estado menos populoso, a proporcionalidade almejada, ou seja, a matematicamente exata, é impossível, pois para alcançá-la teria esta Casa de compor-se de número tão elevado de membros que se inviabilizariam totalmente suas reuniões num só local e até mesmo a apuração de suas deliberações. Só o Estado de São Paulo deveria ser representado por cerca de mil deputados. Mas, por outro lado, não é admissível que a distribuição se faça por **cálculos aleatórios, totalmente empíricos, sem o mínimo critério razoável**, com desprezo pelo real sentido de proporcionalidade que a Constituição exige.

O voto do nobre Deputado Asdrúbal Bentes, relator que me antecedeu na apreciação dessa controvertida e delicada matéria, contém valioso esboço histórico sobre a evolução constitucional dos critérios de representação popular e conseqüente fixação do número de membros da Câmara dos Deputados, a partir da primeira Constituição republicana até nossos dias. Permito-me resumi-lo, porquanto útil para o bom exame da questão.

Registrou o parecer que a preocupação com o **equilíbrio da representação** dos Estados – **diferente da mera representação igualitária** da população espalhada pelo território nacional, que deveria ser a única preocupação do legislador nessa matéria – manifestou-se, em nossa história constitucional, desde a proclamação da República, de duas maneiras. Uma, pelo estabelecimento de limites mínimos e máximos de deputados a serem eleitos por Estado e pelo Distrito Federal. Outra, pelo estabelecimento de uma **correlação habitantes e representantes em que**

**era tanto maior o número de habitantes por deputado quanto mais habitado o Estado.** [sem destaques no original]

A idéia de representação igualitária é retomada por nós, adiante, aderida ao conceito de equidade, nos moldes da progressividade da representação vislumbrada pela relatora ao final do parágrafo anterior. Prosseguindo seu voto, a relatora ponderava:

Apenas à guisa de exemplo, o parecer reportou-se à Constituição de 1891, que fixara o número mínimo de cadeiras em quatro por Estado. A de 1934 não previu mínimo nem máximo, apenas contendo regra para o cálculo, a ser procedido de conformidade com o número de habitantes. Sobreveio a Carta imposta à Nação em 1937, estabelecendo limites ridículos, até porque, ao que se sabe, jamais passou pela cabeça de seu autor que algum dia houvesse eleições para esta Casa. Tais limites vieram a ser alterados – quando se preparou, mediante a chamada "Lei Constitucional", a democratização de 1945 – para o mínimo de cinco e o máximo de 35 lugares por Estado. Logo a seguir, a Constituição de 1946 tornou a prever forma de cálculo semelhante à de 1934, mas voltou a estabelecer o piso mínimo, agora de três deputados por unidade. Durante o regime excepcional que vigeu ente 1967 e a Constituição de 1988, a matéria foi várias vezes objeto de emendas, sempre destinada a conformar a representação popular aos interesses do poder dominante. A Constituição atual estabeleceu o mínimo de oito e o máximo de sessenta deputados, vindo a sofrer emenda que passou este limite máximo para setenta, sendo esses os números que prevalecem na atualidade.

Note-se que, em geral, recorreu-se sempre à fixação da regra de distribuição de lugares na Câmara dos Deputados tendo em conta o número de habitantes de cada unidade federativa. Só a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1, de 1969, preferiram estabelecer tal correlação com o número de eleitores.

Observou, ainda, o parecer precedente que a fórmula de 1988 é pouco precisa no modo de operacionalizar seus mandamentos, permitindo, por isso mesmo, interpretações das mais variadas. Tanto isso é certo, que o próprio Tribunal Superior Eleitoral deu-se por incompetente para fixar o número de deputados para a presente legislatura, mantendo o anterior.

**Estabelecer a proporcionalidade de que se cogita consiste, na verdade, em relacionar quantidades diferentes e compará-las, com o objetivo de torná-las relativamente conformes entre si.** A proporção, pura e simplesmente considerada, implica a opção por uma de três soluções:

1º) Definição constitucional ou legal do número total de cadeiras de que se compõe a Casa, excluída necessariamente a fixação de número mínimo e máximo de lugares por unidade federativa. O inconveniente reside na possibilidade de ficar alguma das unidades sem representação, o que é inadmissível. Ter-se-ia, portanto, que indicar o **mínimo, que não poderia ser um único lugar, sob pena de prejuízo ao princípio da representação proporcional nas eleições.** Mas, a partir do instante em que se acrescentasse à distribuição inicial um só lugar que fosse, evidentemente o total fixo de cadeiras previsto pela Constituição ou pela lei complementar seria ultrapassado.

2º) Adoção da proporcionalidade rigorosa, com fixação apenas do mínimo. O inconveniente dessa fórmula, todavia, é o de que o **total do número de cadeiras elevar-se-ia constante e indefinidamente,** até alcançar cifras impensáveis.

3º) Criação de critérios semelhantes aos das Constituições de 1934 e 1946.

Esta última, em verdade, foi a opção do projeto examinado (e, em termos algo distinto, a do projeto a ele apensado), que, para manter-se fiel ao dispositivo constitucional, estabeleceu o mínimo de oito deputados para as unidades federativas que tenham até 2,5 milhões de habitantes; vale dizer, os Estados de Roraima, com pouco mais de 320 mil habitantes, e do Amazonas, com quase nove vezes esse número, terão, não obstante essa fantástica diferença, oito deputados cada um.



Daí em diante, o projeto cria uma escala para aumento progressivo do número de deputados por estado, reduzindo-o à medida em que aumenta o total de habitantes. Não consegue evitar distorções. Mesmo desconsiderando o caso particular de São Paulo, em que a desproporcionalidade pode ser debitada à Constituição, do cálculo proposto no projeto decorreria, por exemplo, que cada deputado baiano correspondesse a 320 mil habitantes, enquanto no Rio Grande do Sul a relação seria de 255 mil habitantes para cada parlamentar. Enfim, para não me alongar nestas considerações, deixo claro que o exame feito demonstra que as distorções continuarão, embora o projeto tenha o grande mérito de eliminar a intolerável discrepância em razão da qual alguns Estados mantêm atualmente bancadas superiores às de outros, embora tendo menor número de habitantes. [...]

A meu ver, urge que se encontre uma regra de bom senso, viável e prática, a fim de minimizar, na medida do possível, as inconveniências dos sistemas até agora adotados. Mas, segundo meu entendimento, não é possível qualquer boa solução que parta do **mínimo, que reputo exagerado, de oito deputados**. Com efeito, insistindo no que já se mencionou antes, dez unidades da Federação, com oito representantes cada, têm população pouco superior a 15 milhões e, entretanto, cabem-lhes 80 cadeiras nesta Câmara, enquanto Estados que têm praticamente o mesmo número aproximado de habitantes, como a Bahia e o Rio de Janeiro, têm respectivamente 39 e 45 lugares.

A modificação do texto constitucional é imprescindível para dar solução definitiva às distorções acima apontadas. Além de criar parâmetros de cálculo que permitam uma distribuição mais equilibrada de cadeiras por estado, a alteração constitucional deve corrigir também outros deslizes do constituinte de 1988. Em primeiro lugar, há que eliminar a **exigência de lei complementar para definição do número de deputados, no total e por estado – tarefa que pode perfeitamente ser executada por decreto legislativo**, desde que os critérios constitucionais sejam claros. (Nesse sentido, o projeto subscrito pelo Deputado Alberto Fraga e outros constitui um avanço). **Tampouco há necessidade de modificar a distribuição a cada quatro anos; basta que ela seja adaptada periodicamente aos resultados dos censos decenais realizados pelo IBGE.**

Embora apenas soluções paliativas possam ser propostas dentro do quadro constitucional vigente, é imprescindível que os distúrbios mais graves, apontados tanto nos dois projetos de lei complementar em análise quanto no substitutivo do Deputado Asdrúbal Bentes, sejam sanados com urgência. Hoje, o inconcebível acontece: **estados mais populosos têm menos representantes**, em números absolutos, que outros menos populosos. No entanto, **tampouco é admissível qualquer aumento do número total de deputados**, entre outras razões porque **reforçaria a maior deturpação atualmente existente: a sub-representação de São Paulo.**

Com setenta deputados em 513, a representação paulista corresponde a 13,6% da representação nacional. Mas em São Paulo residem 21,7% dos brasileiros. Ora, **qualquer aumento do número total de deputados, sem aumento correspondente da representação paulista, implica em sua diminuição relativa.** Como, por determinação constitucional, não é possível elevar o número de representantes de São Paulo além dos setenta atuais, o reequilíbrio da posição dos demais estados deve ser realizado sem acréscimo do número total de deputados.

A melhor maneira de fazer isso é simplesmente seguindo a vontade do constituinte de 1988. **O Congresso Nacional pode e deve tomar para si a responsabilidade de distribuir os 513 lugares existentes na Câmara dos Deputados** entre os 26 estados e o Distrito Federal tendo em conta tão-somente as mudanças relativas de suas populações e a criação de novos estados nos últimos quinze anos. A urgência da matéria obriga a que essa iniciativa seja adotada da forma menos sujeita a divergências, que é a indicada pelo Deputado Asdrúbal Bentes no relatório não apreciado por esta Comissão, na esteira de sugestão da própria assessoria da Justiça Eleitoral. Discussões mais pormenorizadas sobre alternativas constitucionais e infraconstitucionais para os problemas hoje presentes em nosso ordena-

mento jurídico devem ter continuidade nesta Casa, sem que, no entanto, a correção dos desvios mais flagrantes seja adiada.

Permito-me reproduzir, quase na íntegra, a parte final do relatório que a este precedeu, inclusive por deferência ao cuidadoso trabalho de seu autor. Depois, apresento substitutivo aos projetos de lei complementar em análise, também em moldes similares ao sugerido pelo Deputado Asdrúbal Bentes. A única modificação de fundo é a recusa a aumentar o número total de deputados, pelas razões antes expostas.

O cálculo da distribuição dos 513 lugares pelos 26 Estados e pelo Distrito Federal seguiu o modelo indicado na página 30 do processo nº 14.235, classe 10º, de 1994, do Tribunal Superior Eleitoral (assunto: Instruções que fixam o número de Membros à Câmara dos Deputados e às Assembléias e Câmara Legislativa para as eleições de 3 de outubro de 1994). Em resumo, foram feitas as seguintes operações:

1 – Cálculo da média ideal, por estado, das vagas oferecidas:

Média ideal = população do Estado x 100/população do Brasil;

Vagas por Estado = média ideal x 513/100.

2 – Delimitação dos Estados de Minas Gerais até o Amazonas, pois São Paulo não poderia ter mais que setenta representantes e os Estados menos populosos serão beneficiados pelo mínimo constitucional de oito.

3 – Restam, para os Estados delimitados, 363 vagas assim distribuídas:

Vagas por Estado = população do Estado x 363/população de MG + BA + ... + AM.<sup>50</sup> [sem destaques no original]

Por fim o substitutivo apresentado pelos relatores Zulaiê Cobra e Osmar Serraglio atribuem a composição constante do Quadro 4.15 às bancadas, num total de 513 e 521, respectivamente.

O projeto foi arquivado por encerramento da legislatura em 2/2/1999 e desarquivado em 19/3/1999. Tendo sido aprovado o Parecer do voto vencedor na CCJR, está pronto para a ordem do dia, como PLP 180-A/97, desde 20/11/2001, tendo apensado a si o PLP 192/2001.

#### **4.2.3.3 PLP 192/2001**

De autoria do Deputado Alberto Fraga, propõe fixar o número de deputados por unidade federada, mantendo o máximo de setenta e o mínimo de oito, em sistema proporcional à população, com base na atualização estatístico-demográfica do IBGE, mantendo os quatro deputados por Território. Cria faixas populacionais dentro das quais o número de representantes varia, acompanhando aproximadamente as bancadas atuais. Tem a saudável inovação de atribuir à Câmara dos Deputados a incumbência de fixar as vagas a serem disputadas, por decreto legislativo.

Na justificação o autor se refere às distorções mais conhecidas, como a sobre-representação dos Estados de Roraima, Amapá e Acre e as disfunções entre os Estados de

<sup>50</sup> No exemplo, pela ordem de população o Estado seguinte a Minas Gerais deveria ser o Rio de Janeiro.

Goiás, Maranhão, Pará e Santa Catarina, propondo as modificações para que haja um mínimo de igualdade entre os entes federados.

**Quadro 4.15 – Comparação das propostas de alteração da bancada pelos Relatórios Zulaiê e Serraglio (PLP 180/1997).**

UNIDADE FEDERADA	RELATÓRIO ZULAIÊ COBRA	VARIAÇÃO	RELATÓRIO OSMAR SERRAGLIO	VARIAÇÃO
SP	70	0	70	0
MG	55	+2	55	+2
RJ	44	-2	46	0
BA	40	+1	40	+1
RS	31	0	31	0
PR	30	0	30	0
PE	24	-1	25	0
CE	23	+1	23	+1
PA	19	+2	19	+2
MA	17	-1	18	0
SC	17	+1	17	+1
GO	15	-2	17	0
PB	11	-1	12	0
ES	10	0	10	0
PI	9	-1	10	0
AL	9	0	9	0
AM	9	+1	9	+1
RN	8	0	8	0
MT	8	0	8	0
MS	8	0	8	0
DF	8	0	8	0
SE	8	0	8	0
RO	8	0	8	0
TO	8	0	8	0
AC	8	0	8	0
AP	8	0	8	0
RR	8	0	8	0
TOTAL	513	513	521	+8

Analisando a proposição, elaboramos o Quadro 4.16, em que comparamos o número de deputados em relação à população, considerando os intervalos das faixas populacionais propostos e o quociente de representatividade em cada faixa.

**Quadro 4.16 – Faixas populacionais e quociente de representatividade (PLP 192/2001).**

POPULAÇÃO	Nº DE DE-PUTADOS	INTERVALO	QUOCIENTE DE REPRESENTATIVIDADE
Até 1.000.000	8	1.000.000	1/42.148 <sup>51</sup> a 1/125.000
1.000.001 a 2.000.000	8 a 10	1.000.000	1/100.000 a 1/250.000
2.000.001 a 3.000.000	10 a 16	1.000.000	1/125.000 a 1/300.000
3.000.001 a 4.000.000	12 a 18	1.000.000	1/166.666 a 1/333.333
4.000.001 a 7.000.000	14 a 20	3.000.000	1/200.000 a 1/500.000
7.000.001 a 9.000.000	16 a 26	2.000.000	1/269.230 a 1/562.500
9.000.001 a 12.000.000	26 a 32	3.000.000	1/281.250 a 1/461.538
12.000.001 a 25.000.000	32 a 55	13.000.000	1/218.181 a 1/781.250
25.000.001 acima	60 a 70	∞	1/357.142 acima

Novamente frustrou-se a tentativa de escalonar faixas populacionais visando a obter proporcionalidade aritmética. Os intervalos são incompreensivelmente aleatórios, isto é, nem isonômicos, nem progressivos, passando de um milhão a três, daí a dois milhões, a três novamente, depois a treze, num salto espetacular e, por fim, em razão do teto mantido, tende ao infinito. Quanto ao quociente de representatividade, tende a ser crescente, iniciando em valor muito baixo em razão do mínimo de oito representantes garantido ao Estado menos populoso.

Entretanto, em decorrência da falta de critério no estabelecimento das faixas populacionais, da variação caótica do número de representantes em cada universo considerado, do lapso entre o número de representantes da penúltima e última faixa e do máximo de setenta deputados predefinidos, o modelo não é consistente.

Presume-se que as variações apontadas foram criadas no intuito de acomodar a atual diversidade populacional entre os Estados, especialmente quanto a São Paulo. Todavia, o modelo a ser adotado deve ser proposto para atender a todas as situações possíveis, inclusive decréscimos populacionais, fusões e desmembramentos. Enfim, o projeto peca exatamente

<sup>51</sup> Correspondente à estimativa do IBGE para a população de Roraima, o Estado menos populoso em 2001, de 337.188 habitantes. O segundo valor corresponde à faixa populacional utilizada dividida pelo número de deputados (1.000.000 : 8).

nos pontos considerados falhos pela Deputada Zulaiê Cobra, na apreciação do PLP 180/1997, por tratar o tema de forma empírica e não técnica.

A proposição tramita em conjunto com o PLP 180/1997, ao qual foi apensado em 30/3/2001, dois dias após sua apresentação, última tramitação registrada.

## **4.3 PROJETOS DE LEI (PL)**

### **4.3.1 PL ANTERIOR A 1993**

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988 o tema era objeto de proposição legislativa, conforme análise do projeto a seguir.

#### **4.3.1.1 PL 8.237/1986**

De autoria do Deputado Nelton Friedrich, simplesmente determinava a proporcionalidade populacional, a ser conservada nos anos eleitorais em que não tivesse havido censo populacional. Constituía, assim, mera insurgência contra o estabelecimento do número de deputados por meio de Resolução do TSE a cada quadriênio, com base em estimativas do IBGE, conforme dispõe a Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986.

O projeto não chegou a ser apreciado e foi arquivado em 1/2/1987, por encerramento da legislatura.

### **4.3.2 PL POSTERIORES A 1993**

Após a Constituição Federal de 1988, apenas lei complementar pode abordar a matéria, nos limites do mandamento do § 1º do art. 45, que fixa o sistema proporcional. Entretanto vários projetos de lei ordinária foram apresentados, analisados a seguir.

#### **4.3.2.1 PL 4/1995**

De autoria do Deputado Adylson Motta, que o justificava com base em projeto anterior, nº 54/1991, inspirado em idealização do Deputado Jorge Arbage. Instituía o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, com dois deputados por distrito. Estabelecia critérios para delimitação dos distritos e alterava a lei eleitoral em alguns aspectos. A fixação do número de deputados por unidade continuaria encargo do TSE. O limite de variação da população de cada distrito seria de quinze por cento. Inovava com a regra “um terço/dois terços”, pela

qual o partido majoritário elegeria seus dois candidatos apenas se obtivesse dois terços dos votos. Caso contrário a vaga seria do partido minoritário. Reservava dez por cento das vagas aos partidos que não lograssem eleger candidatos nos distritos, mas atingissem o quociente eleitoral.

O projeto foi arquivado em 2/2/1999, por encerramento da legislatura, desarquivado em 3/3/1999 e arquivado novamente em 31/1/2003 pela mesma razão, sem que houvesse sequer sido relatado. Esteve-lhe apensado o PL 1.306/1995.

#### **4.3.2.2 PL 1.306/1995**

De autoria do Deputado Franco Montoro, cuidava do estabelecimento do "voto distrital misto" entre distritos uninominais e listas partidárias. Em 26/12/1995 foi apensado ao PL 4/1995.

#### **4.3.2.3 PL 2.679/2003**

De autoria da Comissão Especial de Reforma Política, dispunha sobre pesquisas eleitorais, voto de legenda em listas partidárias preordenadas, instituição de federações partidárias, propaganda eleitoral, financiamento de campanha e coligações partidárias, alterando as Leis nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Uma das últimas proposições de fôlego sobre o sistema eleitoral, à época de sua apresentação infelizmente não se abordou a matéria tema deste estudo em proposição adequada (PEC ou PLP).

Na justificação, porém, o relator, Deputado Alexandre Cardoso, observou:

O sistema eleitoral proporcional, adotado em nosso país desde o Código Eleitoral de 1932, é praticado em numerosas democracias contemporâneas, seja em forma pura, seja combinado com o sistema majoritário, em escala distrital, em sistemas mistos de várias modalidades, os quais se têm difundido mundialmente nos últimos anos.

No sistema proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É usada a fórmula do "quociente eleitoral", somente podendo ter representantes eleitos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos uma vez o valor desse quociente.

O projeto foi declarado prejudicado e arquivado definitivamente em 30/5/2007, em face da rejeição do PL 8.039/1986, embora estivesse apensado ao PL 5.268/2001, não àquele.

#### **4.3.2.4 PL 7.537/2006**

De autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que propõe instituir o sistema proporcional de voto distrital para a eleição de deputados federais e estaduais. Estabelece o mínimo de dois distritos e o máximo de metade do número de cargos eletivos em disputa. Admite a variação populacional de cinco por cento entre os distritos, o que consideramos muito pequena, dada a dificuldade de uma hipotética redistribuição, mas o assunto excede ao proposto neste estudo. Remete à legislação eleitoral o estabelecimento do número de deputados. Estabelece que a suplência será dos candidatos não eleitos que hajam concorrido no distrito, o que implica haver apenas um suplente nos Estados com dois distritos, uma vez que cada partido só pode inscrever número de candidatos igual ao de vagas em disputa. Aborda ligeiramente os critérios de delimitação territorial dos distritos.

Na justificação da proposta, reconhece que o sistema atual favorece o abuso do poder econômico, dificulta maior vinculação do representante com o eleitor e enfraquece os partidos políticos.

Arquivado em 31/1/2007 por encerramento da legislatura, o projeto foi desarquivado em 20/4/2007 e aguarda deliberação na CCJC.

## 5 CORREÇÃO DAS DISTORÇÕES

Nesta última seção, antes de concluirmos o trabalho, pretendemos analisar as implicações que as propostas apresentadas teriam para o sistema eleitoral em particular e para o sistema político como um todo, no sentido de propiciar a efetiva representação popular no Poder Legislativo.

### 5.1 O DILEMA DA REPRESENTATIVIDADE

É bom que se lembre, como percebido pelos vários autores mencionados e relatores das proposições analisadas, que a representatividade tende a ser, necessariamente, crescente com o aumento do número de representados, isto é, progressiva, enquanto o número de representantes é, inversamente, regressivo. A própria divisão dos representantes pelos entes subnacionais respectivos de um Estado federal propicia certa economia no número de representantes, em comparação com um Estado unitário, causando como que uma progressividade caótica, no caso do Brasil, face à regra sem critério.

Para melhor apreensão do conceito de representatividade, vamos propor um exercício mental: suponhamos duas pessoas, uma representando a outra. Temos aí representatividade na razão de 1/1, isto é, o quociente de representatividade (QR) é  $1 : 1 = 1$ . Se for um representante para duas pessoas, o QR é  $1/2$  ( $1 : 2 = 0,5$ ). Para dez pessoas, a proporção cai para  $1/10$



(QR: 0,1) e assim, sucessivamente. De tal modo que o representante de mil pessoas divide sua representatividade em mil partes (QR: 0,001).<sup>52</sup>

Assim seria até natural que houvesse o estabelecimento de uma população mínima para o primeiro representante, pois que impossível a relação próxima de 1/1. Já um número mínimo de representantes só faz sentido se se partir do raciocínio de que essa representação mínima é adequada ao Estado menos populoso e não interferirá no cálculo da proporcionalidade dos demais.

O estabelecimento do número máximo só faz sentido, também, em se tratando de evitar tão somente a incapacidade física de reunir os representantes em plenário ou nas comissões e as evidentes conseqüências do custo de manutenção de um parlamento excessivamente numeroso. Para que não se estabeleça um máximo, portanto, já que qualquer máximo atingido interferirá na proporcionalidade, é preciso de antemão definir um método, uma fórmula, um critério, para que os Estados mais populosos possam continuar tendo cada vez mais representantes, conforme cresçam suas populações, sem, contudo, chegar a bancadas gigantescas.

## 5.2 CRITÉRIOS DE REPRESENTATIVIDADE

A conveniência de se estabelecer regras duradouras e imunes a fisiologismos é da índole dos Estados democráticos, onde a segurança jurídica dos cidadãos supera eventuais interesses efêmeros dos agentes políticos guindados ao poder. Então por que não estabelecer um critério duradouro? Mas, tomada a decisão, que critério utilizar?

Sendo evidente que a representatividade cresce progressivamente, de forma exponencial, seria então o caso de, estabelecido o limite mínimo, submeter o número de habitantes da circunscrição eleitoral a uma raiz ideal, em índice tal que só permitisse o acréscimo gradual e decrescente, que se coadunasse com a necessidade de um parlamento enxuto, mas de forma a desengessar a composição do fórum popular nacional. É notório que quanto maior a população, múltiplos problemas surgem ou se avolumam, criando demanda para variadas comissões temáticas e iniciativas do processo legislativo. Entretanto, ao se pretender modificar o atual sistema não se pode admitir o aumento indiscriminado de representantes.

---

<sup>52</sup> Para Canotilho (2003:546), "entende-se por representatividade a correspondência real ou efectiva entre a composição de um colégio (órgão) representativo e os indivíduos ou grupos sociais dos quais ele é expressão".

Fica-se, portanto, num dilema entre as opções apontadas pelos doutrinadores e mesmo os autores das proposições legislativas analisadas. Por um lado, o ideal é uma Câmara enxuta, o que, presume-se, traria à Casa representantes de qualidade suficiente para atender às demandas das comissões temáticas e demais fases do processo legislativo, atribuição primordial do parlamento. Por outro ângulo, não se pode admitir limites mínimo e máximo por unidade, nem para a bancada total, sob pena de se criar ou manter distorções inaceitáveis. No entanto, tal concessão pressupõe a existência de critério que possibilite conjugar todas essas necessidades, de maneira equânime.

A representação aritmeticamente proporcional, portanto, não é indicada, em virtude de que vai contra a progressividade natural acima descrita, existente em todo sistema de representação de multidões, fundado no critério populacional, além do que, estimularia o aumento indefinido da bancada, causando o problema adicional da eventual impossibilidade física de acomodar tantos parlamentares. É verdade também que, a se estabelecer uma proporção absoluta, essa regra teria de ser revista periodicamente, pois, pela atual, ainda que fosse possível o aumento periódico no número de representantes, havendo um limite mínimo, nem sempre o incremento populacional do ente federado menos populoso redundaria em necessário acréscimo da bancada respectiva. É certo, ainda, que essa regra é perfeitamente alterável, como também o é que, por ela, os entes mais populosos estariam sempre em desvantagem e os menos populosos, em vantagem, ficando insolúvel essa distorção. Isto é, a manutenção das barreiras mínima e máxima de representantes por unidade federada não admite qualquer solução que contemple a proporcionalidade desejada em relação aos Estados mais e menos populosos.

Parece justo que a unidade menos populosa possua um número de representantes tal que as minorias respectivas se façam representar. É indefensável, todavia, que haja um número mínimo fixo, pois se as populações dos entes federados demograficamente menores viessem a crescer demasiado, ficariam sub-representadas em relação às dos entes de população média. Portanto, a quantidade mínima de representantes deve ser estabelecida em função de um número certo de habitantes, seja maior ou menor que o do ente federado menos populoso. A partir daí, numa progressão lógica, se estabeleceria o número de representantes dos demais, sem limite máximo preestabelecido.

### 5.3 LEGISLAÇÃO COMPARADA

Em termos de direito comparado, é grande a disparidade na formação dos parlamentos, variando o número, em geral, na proporção populacional. Qualquer que seja o sistema eleitoral adotado, portanto, tanto nos países unitários, como nos do tipo federativo, ao se definir a composição do parlamento nacional, há uma estimativa de a bancada ser composta de forma ligeiramente proporcional à população. Mesmo naqueles que adotam o sistema majoritário puro, o tamanho da bancada leva em conta o contingente populacional.

É o que ocorre em países unitários como o Reino Unido (659 deputados da Câmara dos Comuns, além de 1.205 da Câmara dos Lordes), França (577 deputados) e Portugal (previsto constitucionalmente o mínimo de 180 e o máximo de 230).

Igualmente é o caso dos Estados federais Alemanha e México, com sistema eleitoral semelhante (656 e 500 deputados, respectivamente). Para ampliar o espectro dos exemplos, incluindo países de tradições distintas, observa-se que no Irã a Assembléia Islâmica é composta por 270 deputados constitucionalmente previstos, mais um representante a cada acréscimo de 150 mil habitantes em cada circunscrição eleitoral, regra assemelhada à instituída pela Constituição brasileira de 1946.

A constituição estadunidense de 1787 previa 65 deputados nas treze ex-colônias, proibindo a representatividade inferior a 1/30.000. A *House of Representatives* (equivalente à nossa Câmara dos Deputados) possui 435 membros desde 1913, eleitos proporcionalmente à população dos distritos existentes nos Estados, conforme previsão da emenda ao art. XIV da Constituição do país. Outra característica das bancadas parlamentares, conforme comentado anteriormente é a de serem progressivamente reduzidas com o aumento da população relativa do país em questão.

Tais fenômenos foram percebidos por Lijphart (2003), ao analisar os atributos dos sistemas eleitorais:

Outro fator que pode afetar a proporcionalidade dos resultados eleitorais e o número de partidos são as dimensões do corpo a ser eleito. À primeira vista, pode parecer que isso não faz parte, realmente, do sistema eleitoral. Entretanto, já que os sistemas eleitorais constituem métodos para a tradução de votos em cadeiras parlamentares, o número de cadeiras disponíveis para essa tradução é claramente parte integrante do sistema de tradução. Esse número é importante por duas razões. Primeiramente, supõe que três partidos consigam 43, 31, e 26 por cento da votação nacional numa eleição por RP.<sup>53</sup> Se a eleição for para uma minilegislatura com apenas cinco cadeiras, não haverá, obviamente, um meio pelo qual a distri-

<sup>53</sup> Representação proporcional.

buição de cadeiras possa se efetuar com um alto grau de proporcionalidade. As chances de uma distribuição proporcional melhoram consideravelmente para uma legislatura de dez membros. E a perfeita proporcionalidade pode ser alcançada, pelo menos em princípio, para um corpo legislativo de cem membros. Para legislaturas com cem ou mais membros, a questão do tamanho vai perdendo a importância, mas não é nada desprezível para as câmaras legislativas da República de Maurício (setenta membros na última eleição realizada antes da metade de 1996), Malta (65), Islândia (63), Jamaica e Luxemburgo (sessenta cada um), Costa Rica (57), Bahamas (49), Botsuana (44), Trinidad (36) e Barbados (28).

Em segundo lugar, o padrão geral é que os países populosos têm grandes legislaturas, que os países com pequenas populações têm legislaturas pequenas, e que o **tamanho da legislatura tende a ser de aproximadamente a raiz cúbica da população.**<sup>54</sup> [sem destaque no original]

O exemplo dado por Lijphart insere-se na análise de 36 países considerados de democracia duradoura no período pós-guerra, dentre os quais vários países de população ínfima, a partir de 250 mil habitantes.

Considerando válida a lei da raiz cúbica, proposta por Lijphart, a composição da Câmara dos Deputados brasileira, deveria ser a apresentada no Quadro 5.1, nos períodos considerados.

**Quadro 5.1 – Evolução da população brasileira e da bancada na Câmara dos Deputados.**

ANO DA ELEIÇÃO	POPULAÇÃO	PERCENTUAL DE CRESCIMENTO	BANCADA EXISTENTE (A)	BANCADA PELA LEI DA RAIZ CÚBICA (B)	DIFERENÇA (A-B)	ACRÉSCIMO QUADRIENAL EM RELAÇÃO A (B)
1970	93.139.037	-	310	453	-143	-
1974	104.243.300	11,92	364	470	-106	17
1978	116.393.100	11,65	420	488	-68	18
1982	127.065.457	9,16	479	502	-23	14
1986	137.709.651	8,37	487	516	-29	14
1990	147.593.859	7,17	503	528	-25	12
1994	155.396.059	5,28	513	537	-24	9
1998	165.055.686	6,21	513	548	-35	11
2002	175.071.349	6,06	513	559	-46	11
2006	185.295.981	5,84	513	570	-57	11

Fonte: Estimativas e projeções da população. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br>.

Do quadro acima se depreende uma tendência de aumento da bancada total a partir da Constituição de 1988, ultimamente na razão de onze parlamentares por legislatura, o que pode ser assimilável, com certa dificuldade, pela estrutura da Câmara dos Deputados. Especial-

<sup>54</sup> Lijphart (2003:179/180).

mente se considerarmos a redução do crescimento da população em cada período considerado e nas projeções do IBGE, esse incremento tenderia a decrescer futuramente.

Outra recente incursão pelo caminho apontado por Lijphart foi feita por Auriol e Gary-Bobo (2007). Teorizando sobre o número ótimo de representantes, esses autores propõem a adoção da raiz quadrada da população para definir o número de representantes do parlamento. Utilizando a fórmula  $N^{0,4}$ , em que N representa o número de habitantes, chegaram à conclusão de que os parlamentos francês e italiano possuem muitos representantes, enquanto o dos Estados Unidos está aquém do tamanho ideal.

Lembram que Tocqueville já notava o aumento da relação de representatividade nos Estados Unidos, que passara de um representante para trinta mil habitantes em 1792, para 1/48.000 em 1832, chegando atualmente a 1/611.000, o que daria uma representação, nas duas casas, de 807 parlamentares.

Mesmo os Pais da Pátria (“*Founding Fathers*”) teriam observado a necessidade de um parlamento nem tão pequeno nem tão numeroso, para que não ficasse refém da intriga de poucos e se resguardasse contra a confusão das multidões.<sup>55</sup>

Para Auriol e Gary-Bobo, os fatores que determinam o número de representantes são a variação das preferências, o tamanho da população e o custo da representação.

Os autores chegam ao resultado 463,96416 como o número ideal de representantes no Brasil, considerando as duas câmaras (513 deputados + 81 senadores = 594). Levando-se em conta o aumento populacional e procedendo ao arredondamento do valor encontrado, teríamos o ideal de 383 deputados (464-81). Curiosamente, porém, num trecho de seu *paper*, os autores estimam que a aplicação da fórmula resultaria em 474 representantes por cem milhões de pessoas, cifra que hoje daria 878 representantes ao Brasil (797 deputados + 81 senadores).

Outros achados dos autores são: 1) uma população heterogênea tende a formar parlamentos grandes e países onde o custo da representação seja alto tende a formá-los menores; 2) democracias consolidadas têm menos representantes que as jovens, o que implica concluir pela rigidez institucional daquelas; 3) **o número de representantes não é determinado por uma razão constante, pois ela cresce menos que proporcionalmente com o tamanho da**

---

<sup>55</sup> “In the first place, it is to be remarked that however small the Republic may be, the Representatives must be raised to a certain number, in order to guard against the cabals of a few; and however large it may be, they must be divided to certain number, in order to guard against the confusion of a multitude.” Madison, Federalist 10 (in Pole [1987]:155). (Auriol e Gary-Bobo, 2007:4)

**população;** 4) o número excessivo de representantes afetaria o país em termos de mais burocracia, mais interferência estatal nos negócios e mais corrupção.

Entretanto, um número baixo de representantes favoreceria as restrições comerciais de natureza internacional. Por outro lado poucos representantes deixariam as minorias sub-representadas. Segundo os autores, citando Denis C. Mueller, a escola da Pública Escolha ensina que a influência de cada representante decresce com seu número, mas os lobistas estariam dispostos a pagar mais por um voto quando o número de assentos no parlamento fosse baixo, o que parece um paradoxo.

As conclusões de Auriol e Gary-Bobo apontam na direção mediana: nem um parlamento tão pequeno, nem tão excessivo, o que, em tese, justificaria a adoção de uma regra que privilegiasse um parlamento com número médio de representantes, ao qual incluiríamos a flexibilidade relativa e periódica de seu tamanho.

Encontramos na rede mundial de computadores um artigo que compara o comando constitucional estadunidense acerca da proporcionalidade progressiva da *House of Representatives*.<sup>56</sup> A norma do primeiro artigo da Constituição norte-americana estabelece uma proporção de 1/30.000 até cem representantes, 1/40.000 até duzentos e daí acima, 1/50.000, cabendo ao Congresso estabelecer o número.<sup>57</sup> Entretanto, segundo o texto, a versão original continha a expressão “*nor less than*” e não “*nor more than*”, o que fez com que a bancada da *House of Representatives* se estabilizasse no patamar atual: 435 representantes. Se assim não fora e desde que aplicada a fórmula indefinidamente, a progressão tenderia a um parlamento gigantesco. Essa análise também robustece a tese de que a progressão aritmética não é aplicável.

## 5.4 QUOCIENTE DE REPRESENTATIVIDADE (QR)

Ao se cotejar os dados anteriormente mencionados, observa-se que quanto mais populoso o país, maior é a proporção do eleitorado em relação a cada representante, ou seja, menor o quociente de representatividade (QR). Verifique-se a progressão do QR nos dez

<sup>56</sup> “Maximum Number of Constituents for House Representatives”, s/a, s/d, disponível em <<http://www.constitution2.org>>, acessado em 30/11/2007.

<sup>57</sup> O dispositivo constitucional estadunidense é o seguinte: “Article the first. After the first enumeration required by the first Article of the Constitution, there shall be one Representative for every thirty thousand, until the number shall amount to one hundred, after which, the proportion shall be so regulated by Congress, that there shall be not less than one hundred Representatives, nor less than one Representative for every forty thousand persons, until the number of Representatives shall amount to two hundred, after which the proportion shall be so regulated by Congress, that there shall not be less than two hundred Representatives, nor more than one Representative for every fifty thousand persons.”

exemplos do Quadro 5.2 a seguir, em relação à população, independentemente do número de representantes.

**Quadro 5.2 – Quociente de representatividade em relação à população em dez países selecionados.**

PAÍS	DEPUTADOS	POPULAÇÃO	QR
Islândia	60	225.000	1/3.700
Chipre	56	707.000	1/12.600
Noruega	157	4.000.000	1/26.000
Portugal	230	10.000.000	1/45.000
Itália	630	57.000.000	1/90.000
Alemanha	656	78.000.000	1/120.000
Brasil	513	146.000.000	1/285.000
EUA	435	248.000.000	1/570.000
Índia	542	843.000.000	1/1.557.000

Fonte: *Nova Enciclopédia Barsa*, 2002:262-266 e 318-322.

Essa progressividade ocorre ainda em nível regional e mesmo local, no Brasil, quando consideramos o mínimo constitucional de nove vereadores, que às vezes representam populações ínfimas, com representatividade até maior que 1/100.<sup>58</sup> Ou seja, na prática, quanto maior a população representada, menor o QR, o que legitima uma teoria baseada na progressividade. Desta forma, ao invés de proporcionalidade estrita, aritmética, poderíamos adotar uma proporcionalidade geométrica, exponencial, progressiva.

Em alguns países, se estabelece um piso populacional mínimo, que dá direito ao primeiro representante e, daí em diante, adota-se o critério proporcional absoluto, método similar ao previsto na Constituição brasileira de 1946. Tal método, porém, não é facilmente aplicável a grandes populações. Noutra óptica, a regra dos extremos não existe em todos os países. Na Alemanha, o máximo varia conforme o resultado das eleições, em virtude dos mandatos adicionais, oriundo do sistema conhecido popularmente como "voto distrital misto". E, como em nosso ordenamento jurídico temos institutos próprios, nada impede que, em vez de adotarmos sistemas tradicionais e eficientes, criemos outro, original e igualmente eficaz.

<sup>58</sup> Lembre-se que quanto menor a população, maior o QR, que varia de 0 a 1 (no exemplo, a relação 1/100 significa um QR de 0,01).

## 5.5 TEORIA DA PROGRESSIVIDADE

Segundo a "lei dos rendimentos decrescentes", aplicada à Economia, a cada novo insumo utilizado no processo produtivo, o rendimento correspondente tende a ser menor, se comparado com o anterior, com tendência a zero. Isso significa que há uma saturação do esforço visando a otimizar a produtividade e que, a partir de determinado patamar, toda tentativa nesse sentido redundará inócua. Outra lei semelhante é a da "utilidade marginal decrescente", segundo a qual, após o consumo de um bem, cada novo bem consumido, da mesma natureza, proporcionará cada vez menos satisfação, em razão da saciedade provida.

Portanto, há uma progressividade natural aplicável a alguns sistemas criados pelo homem, que se assemelha às leis econômicas dos rendimentos decrescentes e da utilidade marginal decrescente. Em relação ao tema em estudo significa, *mutatis mutandis*, que cada representante acrescido pouca efetividade teria num conjunto já excessivo, o que seria inevitável sob o sistema proporcional absoluto.

Guardadas as devidas proporções, pode-se dizer o mesmo da representatividade progressiva, com uma diferença. Enquanto no campo da Economia chega-se a um ponto de saturação, em se tratando de representatividade parlamentar, ela crescerá sempre, cada vez exigindo maior número de representados para eleger mais um representante. Esse acréscimo, porém, por envolver maior número de representados, conferiria efetividade ao mandato. O número da bancada, no entanto, é teoricamente infinito, fenômeno possível justamente pelo critério da progressividade, fundada no cálculo exponencial.

A progressão exponencial permite especular uma fórmula matemática para o cálculo do número ideal de representantes, pela utilização das operações de potenciação, radiciação e logaritmação.

O cálculo fundado puramente na radiciação, ou seja, extrair do número de habitantes as raízes de índice dois (quadrada), quatro (quarta) ou seis (sexta), não é adequado, uma vez que ora o mínimo é excessivo, ora o máximo insuficiente.<sup>59</sup> Mesmo o índice decimal utilizado por Auriol e Gary-Bobo ( $N^{0,4} = N^{4/10} = N^{2/5} = \sqrt[5]{N^2}$ ) não permite valores razoáveis para pequenos e grandes números. Tomemos um exemplo: supondo uma população de um milhão, as raízes quadrada, quarta e sexta desse número são 1.000, 31 e 5, respectivamente. Para dez milhões, tais valores são 3.162, 56 e 7. Assim, ora os resultados são valores muito altos, ora

---

<sup>59</sup> Raízes de índices ímpares, como três (cúbica), cinco (quinta) etc., tornam o cálculo ainda mais difícil.



muito baixos, sendo que na média varia muito pouco. Se utilizarmos, porém, associadamente ao cálculo exponencial, um divisor fixo, como redutor dessa distorção, tal cálculo é compatível com as bancadas atuais.

## 5.6 FÓRMULA PROPOSTA

Assim, com fulcro na comentada representatividade progressiva, sugere-se uma fórmula para determinar o cálculo do número de representantes à Câmara dos Deputados, por unidade da Federação, bem como o critério para seu aumento gradual. Pode-se partir de uma fórmula da qual resulte um mínimo de três deputados para qualquer unidade federada, por exemplo, a fim de garantir o acesso às minorias. A sugestão consiste em extrair a raiz quadrada do quociente entre o número de habitantes da circunscrição eleitoral e um divisor fixo para cada cargo. Exemplo: para deputado federal, utilizando-se o divisor 30.000, a fórmula seria apresentada graficamente assim:  $\sqrt{P/30.000}$ , onde P representa a população.

Exemplificando melhor: pela estimativa do IBGE para 2006, o Estado de Roraima, o menos populoso, possuía 404.496 habitantes. Aplicada a fórmula, resulta três representantes, que seria, então, o mínimo, tecnicamente calculado ( $\sqrt{404.496/30.000}=3,67$ ). O mínimo de três seria obtido com apenas 270.000 habitantes. Esse mínimo, fixado em função da população e não de uma determinação legal imutável atende aos eventuais casos de desmembramento e se aproxima do previsto atualmente para representação dos Territórios, que é quatro.

A apreensão do método é acessível a qualquer pessoa, procedendo-se ao cálculo segundo a fórmula proposta, bastando dividir a população pelo divisor utilizado e extrair a raiz quadrada do quociente obtido. Para se saber a que população corresponde determinado número de representantes, basta fazer o cálculo inversamente:  $3 \times 3 \times 30.000 = 270.000$ ; e assim por diante. O divisor utilizado, todavia, é elevado, no sentido de diminuir demasiadamente as bancadas dos Estados mais populosos. São Paulo, por exemplo, teria 37 representantes. Para que se situe no patamar atual, de 70 deputados, o divisor teria de ser 8.390. Nesse caso Roraima teria direito a 6 e, no total, haveria acréscimo para 670 deputados. Onde, o ideal seria um valor intermediário, para que Roraima pudesse contar com representantes suficientes e não houvesse tanta redução para São Paulo.

Escolhida a fórmula acima para que São Paulo permanecesse com setenta representantes, apenas os dois Estados seguintes mais populosos (Minas Gerais e Rio de Janeiro) teri-

am seu número de representantes reduzido. Se optado por divisores menores, haveria pequena redução nos Estados menos populosos e suave acréscimo nos mais populosos, aumentando, porém, os intermediários e incrementando significativamente o total.

Preferindo-se um divisor maior, a tendência é, ainda, com acréscimo nos intermediários, de redução mais acentuada nos menos populosos e pronunciada nos mais populosos, causando um decréscimo substancial no total, de modo a aproximá-lo do atual. Qualquer que seja o divisor utilizado haveria reduções indesejáveis, para umas ou outras unidades federativas além das mais e menos populosas, em razão das distorções existentes hoje e anteriormente comentadas. Em ambas as situações prova-se que os Estados menos populosos estão super-representados. Mas, pelo sistema proporcional atual, a propósito, comparado com o progressivo, os Estados com representação ligeiramente acima do mínimo é que estariam sub-representados.

Se se quisesse aproximar o total de deputados ao existente hoje, resultaria num maior número de Estados com menos representantes, justamente aqueles que os possuem próximos dos extremos mínimo e máximo, com ênfase nesse último. Exemplo: adotado o divisor 14.150, o total permaneceria 513, havendo redução para os três menos e os sete mais populosos e aumento para todos os outros.

Se a tendência for para menor bancada total, os Estados mais populosos perderiam, em tese, ao contrário do que ocorreria se adotada a representatividade proporcional absoluta. No entanto, essa perda, em comparação com a proporcionalidade absoluta, é justificável, pois o método é transparente e simples, submetendo todas as unidades federadas à mesma regra. No extremo oposto, utilizando-se divisores menores, apenas os Estados escassamente povoados teriam redução, resultando, porém, no "inchaço" da Câmara.

No Quadro 5.3 a seguir, mostramos as possíveis configurações das bancadas, pelos sistemas proporcional aritmético e progressivo (em destaque, Roraima e São Paulo).

Verifica-se que se fosse adotada a proporcionalidade estrita, hoje São Paulo deveria ter 112 representantes, enquanto Roraima disporia de 1, num total de 499, desconsideradas as aproximações. Com exceção do Rio Grande do Norte, todos os Estados que hoje possuem oito teriam menos de oito deputados, afetando em alguns casos a representação das minorias.

Pelo raciocínio inverso, se Roraima devesse ter 8 representantes, sendo os dos demais Estados definidos de forma aritmeticamente proporcional, somente São Paulo possuiria hoje 813 deputados, 300 a mais que toda a Câmara dos Deputados.

**Quadro 5.3 – Comparação das configurações das bancadas atuais pelos sistemas proporcional aritmético e progressivo.**

RE- GIÃO E UF	POPULAÇÃO (ESTIMATI- VA IBGE - 1/9/2006)	PROPORCIONALIDADE				PROGRESSIVIDADE			
		ATUAL	SP=70 (1)	RR=8 (2)	IDEAL (3)	SP=70 (1)	RR=8 (2)	TOTAL ≅ 513 (4)	SP=60 (5)
		P/ ?	P/ 587.348	P/ 50.562	P/ 364.557	P/ 8.390	P/ 6.320	P/ 14.150	P/ 11.420
<b>Brasil</b>	<b>187.018.190</b>	<b>513</b>	<b>307</b>	<b>3.687</b>	<b>499</b>	<b>670</b>	<b>771</b>	<b>514</b>	<b>570</b>
N	15.053.004	65	23	294	38	95	111	73	81
AC	678.233	8	1	13	1	8	10	6	7
AP	617.738	8	1	12	1	8	9	6	7
AM	3.328.599	8	5	65	9	19	22	15	17
PA	7.123.858	17	12	140	19	29	33	22	24
RO	1.565.081	8	2	30	4	13	15	10	11
RR	404.496	8	0	8	1	6	8	5	5
TO	1.334.999	8	2	26	3	12	14	9	10
NE	51.665.510	151	85	1.018	137	221	253	169	188
AL	3.053.978	9	5	60	8	19	21	14	16
BA	13.963.054	39	23	276	38	40	47	31	34
CE	8.228.556	22	14	162	22	31	36	24	26
MA	6.192.313	18	10	122	16	27	31	21	23
PB	3.625.832	12	6	71	9	20	23	16	17
PE	8.511.125	25	14	168	23	31	36	24	27
PI	3.039.105	10	5	60	8	19	21	14	16
RN	3.047.654	8	5	60	8	19	21	14	16
SE	2.003.893	8	3	39	5	15	17	11	13
SE	79.665.370	179	134	1.574	216	181	207	139	154
ES	3.469.639	10	5	68	9	20	23	15	17
MG	19.502.518	53	33	385	53	48	55	37	41
RJ	15.578.792	46	26	308	42	43	49	33	36
SP	41.114.421	70	70	813	112	70	80	54	60
S	27.340.972	77	45	540	74	97	111	74	82
PR	10.399.396	30	17	205	28	35	40	27	30
RS	10.974.530	31	18	217	30	36	41	27	30
SC	5.967.046	16	10	118	16	26	30	20	22
CO	13.293.334	41	20	261	34	76	89	59	65
DF	2.388.636	8	4	47	6	16	19	13	14
GO	5.741.365	17	9	113	15	26	30	20	22
MT	2.862.143	8	4	56	7	18	21	14	15
MS	2.301.190	8	3	45	6	16	19	12	14
Total	187.018.190	513	307	3.687	499	670	771	514	570

**Observações:**

- (1) Cálculos efetuados com base na bancada atual do Estado de São Paulo (máxima).
- (2) Cálculos efetuados com base na bancada atual do Estado de Roraima (mínima).
- (3) Cálculos efetuados considerando a população do país dividida pelo número de deputados. Nessa circunstância, apenas os Estados de Alagoas, Piauí e Rio Grande do Norte manteriam o mínimo atual de oito deputados.
- (4) Cálculos efetuados visando a resultar num total o mais próximo possível do atual.
- (5) Cálculos efetuados considerando a bancada máxima histórica (São Paulo: 60) a fim de evitar decréscimo significativo nas bancadas dos Estados mais populosos.

A absurda bancada montaria a 3.687 representantes. Caso se mantivesse a representação atual de São Paulo, Roraima não teria nenhum e todos os Estados que hoje possuem até 12, teriam menos de 8 representantes, num total de 307, invertendo o problema da sub-representação para os Estados menos populosos.

Dáí se conclui que o método proporcional absoluto é inviável. Pode-se argumentar que o método progressivo é injusto, na medida em que retira representantes dos Estados mais populosos, enquanto aumenta os dos menos populosos, fazendo com que as decantadas distorções hoje existentes, em termos de sobre-representação e sub-representação, tornem-se ainda mais relevantes. Isso é verdade sob o ponto de vista da proporcionalidade absoluta.

O modelo apresenta, porém, as seguintes vantagens:

- torna a representação eqüitativa, ainda que não aritmeticamente proporcional;
- garante a representação das minorias dos Estados menos populosos;
- impede a formação de superbancadas dos Estados e Regiões mais populosos;
- submete todas as unidades da federação à mesma regra, sem mínimo nem máximo, com bancadas subnacionais previsíveis;
- permite o aumento paulatino, mas regressivo da bancada total e das bancadas parciais das unidades federadas;
- sujeita à diminuição a bancada total e as dos entes federados, na hipótese de redução populacional;
- permite ajustes em casos de desmembramentos e fusões de unidades federadas, sem reflexos distorcivos nas bancadas das demais;
- estimula a criação responsável de novos Estados, pois a transferência populacional acarreta perda menor de representantes que o método proporcional aritmético;
- interfere muito pouco no cálculo da proporcionalidade partidária, uma vez que esta depende mais do resultado da votação e do cálculo das sobras;
- favorece o atingimento da proporcionalidade partidária, em razão do aumento da magnitude na maioria dos Estados;
- estimula o crescimento dos pequenos partidos, pela possibilidade de sua atuação nos Estados que teriam a magnitude acrescida;
- confere o caráter nacional aos pequenos partidos, pelo estímulo à competição nos Estados menos populosos;
- impede o oligopólio partidário nos Estados menos populosos, pela elevação da magnitude, com reflexos na modernização política do país.

Pela leitura do Quadro 5.3, verifica-se que as mesmas variáveis aplicadas ao método progressivo geram um espectro mais restrito de variação da bancada total. Admitamos o casuístico aumento da bancada de São Paulo durante a Constituinte, de sessenta para setenta deputados, mesmo concordando com sua sub-representação, já à época, do ponto de vista da proporcionalidade estrita. Para uma bancada de sessenta deputados para São Paulo, portanto, segundo o método progressivo, dentre os Estados mais populosos, apenas Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul perderiam representantes: doze, dez, cinco e um, respectivamente. Além desses, somente Acre e Amapá, dentre os hoje sobre-representados, perderiam um representante cada e Roraima, três. Todos os demais Estados e o Distrito Federal teriam acréscimo no número de deputados, variável em função de sua população relativa.

Entretanto, em virtude do aumento das bancadas das unidades federadas de população média, o total subiria a 570 deputados. Nessa circunstância é compreensível que os eleitores e especialmente os potenciais candidatos por São Paulo pefiram todo esse contingente extra (57 deputados) para o próprio Estado, o qual coincide ligeiramente com sua sub-representação atual, salvo ajustes pontuais em poucos Estados.

Se até hoje, porém, se conviveu com as distorções atuais sem que o regime e as instituições fossem postos à prova, o que se deve decidir é se vale a pena continuar convivendo com elas ou adaptar-se a novo paradigma. O ideal “um homem, um voto”, como vimos, é uma utopia, tanto mais aparente quanto maior a população do país, mais numerosas as forças partidárias competindo entre si e menos equânimes as regras eleitorais.

Garantindo-se em todos os níveis o mínimo de 3 representantes, por exemplo, para deputado estadual poderia ser usado o divisor 3.000, resultando em 115 deputados estaduais pelo Estado de São Paulo (39.827.570 habitantes) e 28 pelo Distrito Federal (2.455.903 habitantes). Para vereador, o divisor 1.000, por exemplo, daria 104 edis à cidade de São Paulo/SP (10.886.518 habitantes) e 3 a Abadiânia/GO (12.640 habitantes).<sup>60</sup>

Nesse sistema, após cada representante acrescido, cada integrante da nova bancada passa a ser mandatário de número de habitantes equivalente ao dobro do divisor utilizado, a mais. Dessa forma, utilizado o divisor 5.000, é preciso 5.000 habitantes para eleger um representante (1 x 1 x 5.000), 20.000 elegem dois (2 x 2 x 5.000), 45.000 elegem três (3 x 3 x 5.000) etc. Desse modo o QR é de 1/5.000 (0,0002) no primeiro caso, 1/10.000 (0,0001) no

---

<sup>60</sup> População recenseada e estimada para 2007 (Fonte: IBGE, disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>).

segundo, 1/15.000 (0,000066...) no terceiro e assim sucessivamente. Então há uma progressividade absoluta em vez de proporcionalidade absoluta.<sup>61</sup>

Para que não haja a inferência de que o segundo representante vale mais que o primeiro e assim por diante, numa outra perspectiva, a cada novo mandatário da bancada, é como se houvesse um recálculo da representatividade, passando cada um a representar, paritariamente, um número de habitantes equivalente ao divisor utilizado, a mais, em relação à bancada imediatamente inferior.

O Quadro 5.4 a seguir demonstra essas relações. A diferença entre A e B mostra a tendência progressiva da população em relação à representatividade.

**Quadro 5.4 – Demonstração da metodologia da representação progressiva.**

REPRESENTANTE	POPULAÇÃO TOTAL	REPRESENTATIVIDADE CUMULATIVA (A)	REPRESENTATIVIDADE PARITÁRIA (B)	DIFERENÇA ENTRE 'A' E 'B'
1º	5.000	1/5.000	1/5.000	0
2º	20.000	1/15.000	1/10.000	5.000
3º	45.000	1/25.000	1/15.000	10.000
4º	80.000	1/35.000	1/20.000	15.000

Tal critério evitaria a temida superbancada paulista, pois, na medida do incremento populacional, acréscimos posteriores seriam cada vez mais esporádicos, em razão do cálculo exponencial, quando a duplicação da bancada só ocorreria com a quadruplicação da população, como visto no quadro acima. A decuplicação da bancada se daria com a centuplicação da população, também em razão do cálculo exponencial.

O Quadro 5.5 demonstra esse fenômeno: quanto maior o crescimento esperado, mais difícil o aumento da bancada, pois o percentual desse aumento corresponde à raiz quadrada do percentual de incremento populacional.

No entanto, o critério continuaria sendo proporcional, não absoluto, mas progressivo. Em longo prazo, até tais divisores poderiam ser modificados. Outra virtude é que todos os entes federados estariam submetidos à mesma regra, imutável casuisticamente e, ainda, equi-

<sup>61</sup> Quando dizemos "absoluta", queremos dizer "quase absoluta", pois há que se considerar ser impossível qualquer proporcionalidade (ou progressividade) absoluta, como já ressaltado, uma vez que sempre há um intervalo  $x$  tal que  $0 < x < QE$  (onde  $QE$  = quociente eleitoral), salvo se adotar-se a regra de arredondamento, que, entretanto, criaria outra forma de distorção.

tativa, com possibilidade de aumento ou diminuição da bancada, conforme a variação demográfica.

Quanto ao impacto da brusca variação no número de representantes, ao se adotar tal critério, a lei poderia exigir que a cada legislatura a diferença fosse ajustada por uma fração do total apurado, como já sugerido em proposição legislativa que pretendia reduzir a composição da Câmara dos Deputados (PEC 50/1999). Por fim, o sistema coibiria a absurda, mas possível, hipótese de eventual estímulo migratório caprichoso e desmembramentos de Estados e Municípios visando ao incremento dos cargos legislativos. Evidente, também, que tal método demandaria alteração de toda a matéria pertinente, via emenda constitucional.

**Quadro 5.5 – Comparação entre o aumento da bancada e o aumento da população necessária, no sistema de representação progressiva.**

BANCADA MULTIPLICADA POR (% DE AUMENTO)	POPULAÇÃO MULTIPLICADA POR (% DE AUMENTO)	BANCADA INICIAL DE 10 REPRESENTANTES	POPULAÇÃO INICIAL DE 1.000.000 DE HABITANTES
1	1	10	1.000.000
1,2 ou 6/5 (20%)	1,44 (44%)	12	1.440.000
1,33 ou 4/3 (33%)	1,77 (77%)	13	1.770.000
1,41 (41%)	2 (100%)	14	2.000.000
1,5 ou 3/2 (50%)	2,25 (125%)	15	2.250.000
1,66 ou 5/3 (66%)	2,77 (177%)	16	2.770.000
1,73 (73%)	3 (200%)	17	3.000.000
2 (100%)	4 (300%)	20	4.000.000
2,23 (123%)	5 (400%)	22	5.000.000
3 (200%)	9 (800%)	30	9.000.000
4 (300%)	16 (1.500%)	40	16.000.000
5 (400%)	25 (2.400%)	50	25.000.000
10 (900%)	100 (9.900%)	100	100.000.000

A fórmula proposta é semelhante a outras utilizadas na própria legislação eleitoral pátria, a exemplo da regra inserida no art. 58 da Constituição de 1946, que previa um deputado para cada 150 mil habitantes até 20 e, além desse limite, um para cada 250 mil.<sup>62</sup> O legislador constituinte do século passado intuitivamente aplicou o mecanismo da representação

<sup>62</sup> "Art. 58. O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada 150.000 habitantes até 20 deputados, e, além desse limite, um para cada 250.000. § 1º Cada Território terá um deputado, e será de 7 deputados o mínimo por Estado e pelo Distrito Federal. § 2º Não poderá ser reduzida a representação já fixada."

progressiva. Isto é, não faria sentido haver um deputado representando cada grupo de 150 mil habitantes que fosse acrescido à população, indefinidamente. É fácil verificar que a representação proporcional cria a dificuldade de limitar o crescimento indefinido do número de representantes.

No Quadro 5.6 apresentamos simulação da aplicação da regra da Constituição Federal de 1946, incluindo a comparação com a eventual adoção da proporcionalidade estrita.

Método assemelhado foi proposto por Rabat e Cassiano (1999) que, embora utilizando uma fórmula com preservação dos limites constitucionais mínimo e máximo por unidade federada, chega a um resultado parecido, no sentido de tornar a representatividade progressiva.

**Quadro 5.6 – Comparação do escalonamento populacional para definição do número de representantes.**

VARIÇÃO CONTÍNUA PROPORCIONAL			VARIÇÃO COM PROGRESSIVIDADE			VARIÇÃO PERCENTUAL	
Faixa Populacional (1.000)	Nº de Representantes	População Acumulada (1.000)	Faixa Populacional (1.000)	Nº de Representantes	População Acumulada (1.000)	Entre População	Entre Representantes
150	1	150	150	1	150	0	0
150	2	300	150	2	300	0	0
150	3	450	150	3	450	0	0
150	4	600	150	4	600	0	0
...	...	...	...	...	...	0	0
150	20	3.000	150	20	3.000	0	0
150	21	3.150	250	21	3.250	3,17	0
...	...	...	...	...	...	...	0
150	40	6.000	250	40	8.000	33,33	0
...	...	...	...	...	...	...	...
150	168	25.200	250	108	25.200	0	55,55
...	...	...	...	...	...	...	...
150	266	40.000	250	168	40.000	0	58,33
...	...	...	...	...	...	...	...
150	430	64.500	250	266	64.500	0	61,65

Mainwaring (2003:75), outro autor a se interessar pelo tema, propôs uma correção da bancada existente antes do aumento da magnitude de São Paulo para 70, de 503 representantes, portanto, utilizando como universo populacional o eleitorado em 1989. A correção da desproporcionalidade levava em conta a utilização da fórmula Sainte-Laguë e não a D'Hondt,



o que, segundo o autor, não traz variação significativa no resultado. O resultado obtido foi: nenhum representante a Roraima, 1 ao Amapá e ao Acre, mais 7 unidades federadas com menos de 8 representantes e, numa escala ascendente de maior número de representantes a outras unidades federadas mais populosas, chegou-se a 114 deputados por São Paulo.

Oliveira (2004) propõe, a seu turno, uma redistribuição do número de representantes, abstraindo sete unidades federadas, quais sejam: São Paulo, atingida pela regra do máximo e os seis Estados menos populosos, os quais, pela regra da proporcionalidade estrita, não teriam direito aos oito representantes definidos constitucionalmente como o mínimo, mais os que o teriam, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul. A bancada total seria aumentada para 543, estabelecendo-se novo teto de 100 deputados para o Estado mais populoso (São Paulo). Daí, o reescalonamento dos demais Estados, entre 9 e 55 representantes (Mato Grosso e Minas Gerais, respectivamente).

## 5.7 OS ÓBICES DA DESPROPORCIONALIDADE

Uma das críticas que logo ganham corpo diante de qualquer proposta visando a reduzir as distorções da proporcionalidade é, paradoxalmente, a possibilidade de ocorrer o fenômeno da desproporcionalidade.

Como se sabe a desproporcionalidade é a relação entre o percentual dos votos obtidos e o número de cadeiras alocadas em favor dos partidos que disputaram a eleição.

Conforme mencionado, Hofmeister (2007:132) entende que a desproporcionalidade seria uma afronta ao princípio da igualdade. Pode ser a igualdade de valor numérico, isto é, conferir o mesmo peso a cada voto – cujo fundamento pode ser buscado no famoso princípio "*one man, one vote*" dos Federalistas –, como a igualdade de valor quanto ao resultado, o que implica contemplar cada voto com equidade na distribuição dos mandatos parlamentares.

Equidade, por seu turno, nem sempre pressupõe igualdade absoluta, conceito, aliás, que cede lugar à relatividade mesmo em respeito aos direitos fundamentais, na medida do âmbito do sacrifício do bem tutelado pela norma. Parafrazeando o pensador medieval Santo Agostinho, que atualizou o conceito de equidade do jurista romano Ulpiano, o jusfilósofo pátrio Rui Barbosa já dizia, em *Oração aos Moços*, discurso proferido em 1920, como paraninfo dos formandos da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, que “a regra da

igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que desigualam”.

Da análise ponderada desses conceitos é que exsurge a defensabilidade da tese da representatividade progressiva que ora ousamos alinhar.

Outra particularidade da desproporcionalidade é que ela não pode ser eliminada, quando muito atenuada, segundo os arranjos parcialmente impeditivos ou redutores que se utilizem para tanto. Esses arranjos se referem especialmente ao sistema eleitoral adotado. Assim, o sistema majoritário-proporcional adotado na Alemanha permite computar os votos de todo o país para o cálculo do quociente eleitoral, favorecendo a distribuição das vagas no formato o mais proporcional possível.

Outras formas de evitar a desproporcionalidade, segundo Nicolau (2003:214/218, *passim*), é a inexistência de cláusula de exclusão expressa, a proibição das coligações partidárias ou a redistribuição proporcional das vagas pelos partidos coligados e a distribuição pelo método das maiores sobras das cadeiras não distribuídas pelo quociente eleitoral.

Podemos acrescentar o aumento da magnitude dos distritos como fator redutor da desproporcionalidade, o que seria contemplado de forma generosa para os Estados de populações médias, no método da representatividade progressiva.

Nos Quadros 5.7 e 5.8 simulamos o grau de desproporcionalidade num sistema de proporcionalidade aritmética e noutro de proporcionalidade progressiva, para uma população hipotética de 550 mil habitantes em cinco Estados de magnitude crescente de um a cinco, com direito a um total de quinze representantes.

**Quadro 5.7 – Grau de desproporcionalidade na proporcionalidade aritmética.**

<b>PROPORCIONALIDADE ARITMÉTICA</b>					
Estado	População	% da população	Nº de representantes	% da bancada	Desproporcionalidade
A	36.668	6,7	1	6,7	0
B	73.334	13,3	2	13,3	0
C	110.000	20	3	20	0
D	146.663	26,7	4	26,7	0
E	183.335	33,3	5	33,3	0
Total	550.000	100	15	100	-

**Quadro 5.8 – Grau de desproporcionalidade na proporcionalidade progressiva.**

PROPORCIONALIDADE PROGRESSIVA ( $\sqrt{P/10.000}$ )					
Estado	População	% da população	Nº de representantes	% da bancada	Desproporcionalidade
A	10.000	1,8	1	6,7	3,46
B	40.000	7,3	2	13,3	4,24
C	90.000	16,4	3	20	2,54
D	160.000	29,1	4	26,7	1,69
E	250.000	45,4	5	33,3	8,55
Total	550.000	100	15	100	10,60

Apesar de aparentemente inaceitável, em comparação com a proporcionalidade aritmética, observa-se que a desproporcionalidade que ocorre com a adoção do método progressivo (calculada pelo índice G) aproxima-se da existente com o sistema atual, em torno de 7%.<sup>63</sup>

Nos Quadros 5.9 e 5.10 simulamos como se daria a distribuição dos deputados num hipotético conjunto de seis Estados de magnitude um a seis, vinte e um no total, utilizando-se o método progressivo de fórmula  $\sqrt{P/10.000}$ .

**Quadro 5.9 – Comparação da distribuição das vagas pelos métodos de proporcionalidade aritmética e progressiva – magnitude um a três.**

ESTADOS COM MAGNITUDES UM A TRÊS									
ESTADO	PROPORCIONALIDADE ABSOLUTA OU ARITMÉTICA				PROPORCIONALIDADE PROGRESSIVA, EXPONENCIAL OU GEOMÉTRICA				Nº DE DEPUTADOS
	DEPUTADOS			Pop. do Estado	DEPUTADOS			Pop. do Estado	
	1º deputado	2º deputado	3º deputado		1º deputado	2º deputado	3º deputado		
A	23.333	-	-	23.333	10.000	-	-	10.000	1
B	23.333	23.333	-	46.666	10.000	30.000	-	40.000	2
C	23.333	23.333	23.333	69.999	10.000	30.000	50.000	90.000	3
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>139.998</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>140.000</b>	<b>6</b>

Os primeiros totais em negrito são correspondentes. A diferença, de duas unidades, deve-se à não adoção do arredondamento na divisão de 140.000 por 6. A equivalência dos

<sup>63</sup> Segundo Nicolau (2003:223), algumas ligeiras alterações na legislação eleitoral, mantendo-se o sistema proporcional, poderiam elevar a desproporcionalidade a 16,5%.

valores é intencional, ao se utilizar a população que daria direito a três representantes pelo sistema progressivo, com divisor 10.000. Vê-se que tanto um como dois representantes no sistema proporcional progressivo correspondem a populações menores que no sistema proporcional aritmético.

**Quadro 5.10 – Comparação da distribuição das vagas pelos métodos de proporcionalidade aritmética e progressiva – magnitude quatro a seis.**

ESTADOS COM MAGNITUDE QUATRO A SEIS <sup>64</sup>									
ESTADO	PROPORCIONALIDADE ABSOLUTA OU ARITMÉTICA				PROPORCIONALIDADE PROGRESSIVA, EXPONENCIAL OU GEOMÉTRICA				Nº DE DEPUTADOS
	DEPUTADOS			Pop. do Estado	DEPUTADOS			Pop. do Estado	
	4º deputado	5º deputado	6º deputado		4º deputado	5º deputado	6º deputado		
E	23.333	-	-	93.332	70.000	-	-	160.000	4
F	23.333	23.333	-	116.665	70.000	90.000	-	250.000	5
G	23.333	23.333	23.333	139.998	70.000	90.000	110.000	360.000	6
TOTAL	6	5	4	<b>489.993</b>	6	5	4	<b>910.000</b>	15

Observa-se, contudo, que a partir daí para se atingir o mesmo número de representantes no método progressivo, a população necessária cresce exponencialmente e, para o sexto representante já é quase o dobro daquela do método aritmético.

No Quadro 5.11 propomos novo exercício, em que um país do tipo federação seja dividido em 2 a 5, 10, 20, 40 e 70 unidades federadas, em comparação com o país unitário, cada uma correspondendo a um distrito eleitoral.

Nesse exercício demonstra-se que quanto maior o número de distritos, maior a bancada, em relação à mesma população total, ao se aplicar o método da representação progressiva, utilizando-se na simulação o divisor 10.000. Em destaque o número que mais se aproxima da composição atual da Câmara dos Deputados.

O exercício demonstra o efeito de eventual proliferação de desmembramentos de Estados no cálculo final da composição da Câmara, caso seja alterada a legislação para permitir a criação de novos Estados.

<sup>64</sup> Parte-se da premissa de que os Estados em questão tenham populações rigorosamente escalonadas e, na continuação do exemplo, que os Estados E, F e G já tenham obtido até o 3º representante, nos moldes do início do exemplo (isto é, 6 representantes no total, que somados aos 15 seguintes resulta 21).

**Quadro 5.11 – Acréscimo na bancada total em relação ao aumento da magnitude relativa dos distritos.**

POPULAÇÃO	ABRANGÊNCIA	NÚMERO DE DISTRITOS OU MAGNITUDE RELATIVA								
		1	2	3	4	5	10	20	40	70
500.000	Cada distrito	7	5	4	3	3	2	1	1	-
	Total	7	10	12	12	15	20	20	40	-
1.000.000	Cada distrito	10	7	5	5	4	3	2	1	1
	Total	10	14	15	20	20	30	40	40	70
5.000.000	Cada distrito	22	15	12	11	10	7	5	3	2
	Total	22	30	36	44	50	70	100	120	140
10.000.000	Cada distrito	31	22	18	16	14	10	7	5	3
	Total	31	44	54	64	70	100	140	200	210
20.000.000	Cada distrito	44	31	25	22	20	14	10	7	5
	Total	44	62	75	88	100	140	200	280	350
40.000.000	Cada distrito	63	44	36	31	28	20	14	10	7
	Total	63	88	108	124	140	200	280	400	490
80.000.000	Cada distrito	89	63	51	44	40	28	20	14	10
	Total	89	126	153	176	200	280	400	<b>560</b>	700
160.000.000	Cada distrito	126	89	73	63	56	40	28	20	15
	Total	126	178	219	252	280	400	<b>560</b>	800	1.050
200.000.000	Cada distrito	141	100	81	70	63	44	31	22	16
	Total	141	200	243	280	315	440	620	880	1.120

A seguir, nos Quadros 5.12 e 5.13 propomos mais um exercício, correspondente a vários cenários, cujas variáveis são diversas magnitudes, partidos e eleitorado, combinados entre si. Simulamos uma distribuição de vagas para seis cenários distintos, todos considerando duas magnitudes, cinco e dez. O objetivo é verificar a variação da desproporcionalidade (índice G) conforme a variação do número de votos, da magnitude e do número de partidos na disputa. Os três primeiros cenários referem-se a uma hipotética eleição disputada por três partidos, considerando o total de cem mil, um milhão e dez milhões de votos válidos. Os três cenários seguintes contemplam cinco partidos, igualmente considerando aquelas quantidades de votos.

A alocação de vagas é pelo quociente eleitoral D'Hondt. Consideramos a adoção do método de maiores sobras na alocação de cadeiras e o de maiores médias, caso haja empate.

Quadro 5.12 – Simulação dos cenários 1, 2 e 3, com três partidos.

CENÁRIO 1 - TRÊS PARTIDOS – ELEITORADO: 100 MIL PROPORÇÃO DOS VOTOS: 3/6 (1/2), 2/6 (1/3), 1/6										
PARTI- DO	VOTOS OBTIDOS	%	MAGNITUDE 5				MAGNITUDE 10			
			VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL	VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL
A	50.010	50,01	2	40	7,07	8,82	5	50	0,007	3,333
B	33.330	33,33	2	40	4,71		3	30	2,354	
C	16.660	16,66	1	20	2,36		2	20	2,361	
TOTAL	100.000	100,00	5	100	-	-	10	100	-	-
CENÁRIO 2 - TRÊS PARTIDOS – ELEITORADO: 1 MILHÃO PROPORÇÃO DOS VOTOS: 5/12, 4/12 (1/3), 3/12 (1/4)										
PARTI- DO	VOTOS OBTIDOS	%	MAGNITUDE 5				MAGNITUDE 10			
			VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL	VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL
A	416.700	41,67	2	40	1,18	6,01	4	40	1,18	4,40
B	333.300	33,33	2	40	4,71		3	30	2,35	
C	250.000	25,00	1	20	3,53		3	30	3,53	
TOTAL	1.000.000	100,00	5	100	-	-	10	100	-	-
CENÁRIO 3 - TRÊS PARTIDOS – ELEITORADO: 10 MILHÕES PROPORÇÃO DOS VOTOS: 7/18, 6/18 (1/3), 5/18										
PARTI- DO	VOTOS OBTIDOS	%	MAGNITUDE 5				MAGNITUDE 10			
			VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL	VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL
A	3.889.000	38,89	2	40	0,78	7,27	4	40	0,78	2,93
B	3.333.000	33,33	2	40	4,71		3	30	2,35	
C	2.778.000	27,78	1	20	5,50		3	30	1,56	
TOTAL	10.000.000	100,00	5	100	-	-	10	100	-	-

Analisando a simulação, é possível deduzir as seguintes conclusões:

- 1ª) a desproporcionalidade decresce com o aumento da magnitude;
- 2ª) a desproporcionalidade decresce com o aumento do eleitorado;
- 3ª) a desproporcionalidade decresce com o aumento da distância entre si dos percentuais de votação obtidos pelos vários partidos;
- 4ª) a desproporcionalidade decresce com o aumento do número de partidos.

Quadro 5.13 – Simulação dos cenários 4, 5 e 6, com cinco partidos.

<b>CENÁRIO 4 - CINCO PARTIDOS – ELEITORADO: 100 MIL</b> PROPORÇÃO DOS VOTOS: 10/20 (1/2), 4/20 (1/5), 3/20, 2/20 (1/10), 1/20										
PARTI- DO	VOTOS OBTIDOS	%	MAGNITUDE 5				MAGNITUDE 10			
			VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL	VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL
A	50.000	50	3	60	7,07	11,18	5	50	0	5,00
B	20.000	20	1	20	0		2	20	0	
C	15.000	15	1	20	3,53		2	20	3,53	
D	10.000	10	0	0	7,07		1	10	0	
E	5.000	5	0	0	3,53		0	0	3,53	
TOTAL	100.000	100	5	100	-	-	10	100	-	-
<b>CENÁRIO 5 - CINCO PARTIDOS – ELEITORADO: 1 MILHÃO</b> PROPORÇÃO DOS VOTOS: 10/30 (1/3), 8/30 (4/15), 6/30 (1/5), 4/30 (2/15), 2/30 (1/15)										
PARTI- DO	VOTOS OBTIDOS	%	MAGNITUDE 5				MAGNITUDE 10			
			VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL	VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL
A	333.300	33,33	2	40	4,71	9,43	3	30	2,35	4,70
B	266.700	26,67	1	20	4,71		3	30	2,35	
C	200.000	20,00	1	20	0		2	20	0	
D	133.300	13,33	1	20	4,71		1	10	2,35	
E	66.700	6,67	0	0	4,71		1	10	2,35	
TOTAL	1.000.000	100	5	100	-	-	10	100	-	-
<b>CENÁRIO 6 - CINCO PARTIDOS – ELEITORADO: 10 MILHÕES</b> PROPORÇÃO DOS VOTOS: 12/50 (6/25), 11/50, 10/50 (1/5), 9/50, 8/50 (4/25)										
PARTI- DO	VOTOS OBTIDOS	%	MAGNITUDE 5				MAGNITUDE 10			
			VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL	VA- GAS	%	G PAR- CIAL	G GLO- BAL
A	2.400.000	24	1	20	2,82	4,47	3	30	4,24	10,00
B	2.200.000	22	1	20	1,41		3	30	5,65	
C	2.000.000	20	1	20	0		2	20	0	
D	1.800.000	18	1	20	1,41		1	10	5,65	
E	1.600.000	16	1	20	2,82		1	10	4,24	
TOTAL	10.000.000	100	5	100	-	-	10	100	-	-

Além disso, a perfeita proporcionalidade só é atingida quando o percentual de votação coincide com múltiplos ou divisores do número que representa a magnitude do distrito ou circunscrição eleitoral, o que só acontece em raríssimos casos.

No Quadro 5.14 fazemos mais uma simulação, considerando um Estado hipotético, com população de 160.000 habitantes, que dá direito a quatro representantes (fórmula  $\sqrt{P/10.000}$ ). São 80.000 eleitores e cinco partidos disputando as eleições, com os resultados abaixo. O QE é 20.000 e, portanto duas vagas já foram conquistadas pelos partidos A e B mediante a aplicação do quociente eleitoral. A alocação das vagas não distribuídas pelo quociente eleitoral é feita pelo critério das maiores sobras. Cláusula de exclusão implícita de 25% (100 : 4).

**Quadro 5.14 – Distribuição de vagas entre cinco partidos com votação escalonada.**

PARTIDOS	VOTOS OBTIDOS	PERCENTUAL DOS VOTOS VÁLIDOS	1ª VAGA	2ª VAGA	3ª VAGA	4ª VAGA	CADEIRAS	PERCENTUAL DE CADEIRAS
A	26.000	32,5	20.000	-	-	-	1	25
B	22.000	27,5	-	20.000	-	-	1	25
C	14.000	17,5	-	-	14.000	-	1	25
D	10.000	12,5	-	-	-	10.000	1	25
E	8.000	10	-	-	-	-	0	0
TOTAL	80.000	100	64.000				4	100

A simulação demonstra que o fator que mais interfere no cálculo da desproporcionalidade é a alocação das vagas não distribuídas pelo quociente eleitoral. Como as vagas a serem disputadas pelo cálculo das sobras pode atingir até o valor de  $M-1$  (magnitude menos um)<sup>65</sup>, revela-se extremamente importante o cuidado que se deve ter na elaboração legislativa pertinente.

Observa-se, portanto, que o sistema proposto não afeta a representação partidária, bastando que a legislação eleitoral seja adaptada para fins de se adequar as alocações de vagas nas coligações e o critério para aproveitamento das sobras, para tornar o sistema mais proporcional. O ideal de desproporcionalidade zero, como visto, nunca será atingido e muito frequentemente a variação da desproporcionalidade depende em muito dos resultados em si.

<sup>65</sup> Teoricamente possível demonstrar, desde que o número de partidos na disputa dos votos seja pelo menos igual à magnitude.



Um simples exemplo: supondo que seis partidos disputem cinco vagas e cinco deles obtenham 17% dos votos e um 15%, este ficará sem representação, embora seja uma minoria considerável<sup>66</sup>. Nenhum sistema conhecido garantiria a essa minoria uma das vagas em detrimento de outro partido majoritário. Como nem sempre é isso que ocorre, mas uma gradação razoável de votos conquistados dentre os partidos, é preciso definir o critério de distribuição dentre os dois ou três que serão representados.

---

<sup>66</sup> Utilizando-se os valores 16,75% e 16,25% o exemplo fica ainda mais contundente.

## 6 CONCLUSÃO

Parece haver, ainda, certa confusão sobre o peso político do voto de cada cidadão e a questão federativa. O próprio bicameralismo foi criado e adotado com a finalidade de proteger os cidadãos dos entes mais fragilizados socioeconomicamente, uma vez que tal faceta geralmente está associada à menor população. A possibilidade de coligação partidária num sistema de lista aberta de voto transferível uninominal, como o brasileiro, é o que mais gera a desproporcionalidade em relação aos partidos, já que apenas a votação individual é que conta no resultado dos partidos coligados, embora o quociente eleitoral seja calculado em conjunto.

Outra fonte geradora de desproporcionalidade em relação aos partidos é o método de alocação de vagas restantes para as sobras dos votos, em que os partidos que não hajam atingido o quociente eleitoral ficam automaticamente alijados do processo, o que denota severa barreira contra a representação das minorias.

Visto que nosso propósito principal era avaliar o alcance das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados desde a edição da LC 78/1993 até o final da 52ª Legislatura (2006), no sentido de corrigir as distorções da representação proporcional, vamos resumir o que se pode concluir delas.

Em geral se viu que as proposições são relativamente escassas no período considerado, não obstante a importância do tema. A escassez não se refere apenas ao número, mas também à qualidade, pois apenas algumas foram além de idéias genéricas sobre alterações no sistema eleitoral, geralmente tendendo à adoção do sistema majoritário-proporcional. Quanto à

correção das distorções, em si, poucas enfrentaram o problema, ora propondo a extinção dos limites mínimo e máximo por unidade federada, ora mantendo um deles, ora liberando o máximo da bancada total.

Sugerimos que o ideal de proporcionalidade voto a voto, do tipo “*one man, one vote*” é impossível de ser atingido. Apresentamos três razões para tal dificuldade. Primeiramente porque, qualquer que seja o sistema adotado, a determinação do número de vagas no parlamento, em se tratando das bancadas dos entes subnacionais, se dá na razão entre o universo populacional adotado (número de habitantes ou de eleitores) desses entes e o do país.

Nos países que utilizam o sistema majoritário, conforme varie a população dos entes subnacionais ou distritos a eles correspondentes ou neles inseridos, há uma redistribuição periódica, tendente a manter certa proporcionalidade entre as populações dos diversos distritos ou circunscrições.

Mesmo nessas situações, contudo, há sempre os intervalos ou tolerâncias para mais ou para menos da população distrital calculada como ideal. Disso deflui que entre dois distritos que estejam no limite inferior e superior, respectivamente, da tolerância admitida em relação à população distrital, sempre o mais populoso estará sub-representado e o menos populoso super-representado em relação aos demais.

Em segundo lugar, os próprios legisladores enfrentam dificuldades para criar uma fórmula que permita essa proporcionalidade à medida que a população cresce. Ainda que se admita certa relação de proporcionalidade entre a população total do país e sua bancada parlamentar – em geral a câmara baixa, nos legislativos bicamerais – a bancada tende a ser elástica com o acréscimo populacional. Foi o que ocorreu com o Brasil ao longo da história, especialmente no último quarto do século passado.

Daí o artifício em se estabelecer pisos e tetos de representantes entre os entes subnacionais que contribuem para a formação da casa de leis, em especial quando o sistema é o proporcional, com distritos plurinominais. O piso evita o problema da busca de uma fórmula eficiente o bastante para garantir um mínimo de representatividade aos distritos menos populosos e ao mesmo tempo o teto evita que os distritos mais populosos tenham uma representação muito elevada. Da combinação desses dois artifícios decorre o fenômeno da sub-representação dos distritos mais populosos e sobre-representação dos escassamente povoados.

Em terceiro lugar, como corolário da dificuldade apontada acima, exsurge o que os cientistas políticos vislumbraram, mas as casas legislativas relutam em aceitar. Como inferido

por Lijphart e La Palombara e os próprios autores de proposições mais elaboradas a respeito do tema, é natural que haja um mínimo razoável de representantes, certa proporcionalidade em relação à população (ou eleitorado) e, a partir de certo número de habitantes, um decréscimo paulatino na quantidade de representantes em relação aos novos contingentes populacionais incorporados ao universo considerado.

Nesse ponto fazemos uma inflexão para verificar se a desproporcionalidade oriunda das distorções é insolúvel. No caso do Brasil, por exemplo, a desproporcionalidade é fruto não só das distorções quanto à exata correspondência do número de habitantes e o número de representantes eleitos. Os estudos a respeito quase sempre analisaram a questão sob o ângulo da desproporcionalidade partidária. Ela está, todavia, relacionada mais estreitamente com outras questões: 1) a desproporção dos votos e cadeiras conquistadas pelos partidos coligados; 2) a cláusula de exclusão implícita aos partidos que não atingirem o quociente eleitoral, vez que ficam alijados da disputa das sobras dos votos; 3) a aplicação do método das maiores médias, para a alocação de vagas não preenchidas pelo critério do quociente eleitoral; 4) o padrão de atuação partidária nos distritos de maior ou menor magnitude, incluindo os partidos de viés ideológico mais radical, que se concentram nas áreas mais populosas; 5) o histórico clientelismo dos partidos dominantes nas áreas menos populosas, de baixa magnitude, que exclui os pequenos partidos. Vê-se, então, que a correção dessas assimetrias é que poderão trazer maior proporcionalidade entre votação obtida e cadeiras conquistadas.

Outro ponto que propusemos debater, porém não obtivemos resposta, foi quanto ao critério utilizado para estabelecer o número mínimo e o máximo de representantes por unidade federada, ao longo da alteração da legislação eleitoral. Com exceção do período autoritário do Estado Novo, a tendência foi sempre aumentar esses valores, mesmo no regime militar pós-1964.

A teoria de que os chefes militares impuseram a supremacia da Arena<sup>67</sup> pelo aumento das bancadas dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste se robustece ao se comparar a criação de novos Estados no período e se consolida durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, quando barganhas políticas causaram novas distorções, como aquela apontada com a criação do Estado do Tocantins.

---

<sup>67</sup> Aliança Renovadora Nacional, partido conservador que apoiava o regime, fazendo contraponto à oposição representada pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro), atual PMDB, que antepôs o termo “partido” ao nome antigo por exigência da lei eleitoral.

O fenômeno abordado lembra a representação profissional preconizada pela Constituição de 1934 (art. 23), artifício engendrado pelo Estado Novo para contrabalançar as duas mais poderosas representações políticas de então, os Estados de São Paulo e Minas Gerais (Souza:77-78).<sup>68</sup>

Outra questão discutida foi a respeito de que parâmetros poderiam ser utilizados para evitar o aumento da desproporcionalidade na eventual fusão ou desmembramento de Estados ou criação de Territórios. Com a criação de Territórios não haveria problema, em tese. Dizemos em tese porque a LC 78/1993 impede expressamente o aumento dos atuais 513 deputados. Então, tanto para os Territórios quanto para a criação de novos Estados, por desmembramento dos atuais, seria necessária a alteração da referida lei.

No caso dos Estados, porém, há um óbice só superável por alteração constitucional. Como a própria Carta Magna estabeleceu, no § 2º do art. 4º do ADCT que as bancadas atuais são irredutíveis, mesmo com desmembramento, o Estado original deixaria de perder parte de sua representação, fomentando a distorção. Na hipótese de que Estados com mais de setenta deputados conjuntamente venham a se fundir, as bancadas, irredutíveis, não poderiam ser somadas, pois ultrapassariam o limite máximo. Embora absurda a hipótese, a lei precisa prever situações dessa natureza.<sup>69</sup>

Quanto à questão da proporcionalidade aritmética absoluta defendida por alguns como algo intocável, propusemos demonstrar que vai contra a tendência natural da representação de multidões cada vez mais numerosas, especialmente quando ocorre, como no Brasil, enormes disparidades populacionais entre as circunscrições eleitorais.

Nessa perspectiva sugerimos a adoção de uma fórmula exponencial, não meramente a proporcionalidade aritmética, na esteira de outros autores de renome que defendem a idéia. Aliás, as próprias legislações tendem a esse sistema, se bem que nenhuma haja proposto uma fórmula durável no tempo e no espaço, que não gere outras distorções.

Verificamos que há uma progressividade na representação, sustentando que a lógica desse método passa pela escolha entre tomar ou não duas decisões fundamentais: 1) fixar a composição da bancada nacional ou deixá-la flutuar segundo certa flexibilidade; 2) enfrentar

---

<sup>68</sup> Anteriormente à convocação da Assembléia Nacional Constituinte que votou a Carta de 1934, os interventores do Norte e do Nordeste reuniram-se para aprovar uma moção favorável a representação igual dos Estados na Assembléia Nacional Constituinte que votou a Carta de 1934 (Ibidem:94-95).

<sup>69</sup> Outra hipótese absurda, apontada por Nicolau (2006:27) é a de que, pelo sistema atual de lista aberta, se nenhum partido obtiver o quociente eleitoral e não houver votos em candidatos, mas apenas nas legendas, não há critério para determinar quem seriam os eleitos.

o desgaste político de desagradar a populações e eleitorados dos distritos mais populosos que, com o método, perderiam representantes. Os menos populosos também perderiam, mas estão super-representados atualmente. Já os mais populosos estão sub-representados – segundo o critério proporcional aritmético – e continuariam, por esse critério, ainda mais sub-representados.

O método proposto, porém, ao invés de ignorar tal consequência, busca transformar o conceito de “um homem, um voto” (*one man, one vote*) para “x homens, x votos”, de forma que as mesmas populações parciais das unidades federadas, cada uma a seu turno, elegerão o mesmo número de representantes. Isto é, mesmo que o impacto de sua adoção possa causar grande comoção nos Estados que eventualmente percam representantes, no longo prazo as distorções atuais se diluirão e a busca da redução da desproporcionalidade a todo custo perderá o sentido, pois que será uma desproporcionalidade consentida, previsível e equitativa.

Procuramos demonstrar, também, que o impacto da desproporcionalidade oriunda do método não seria tão intenso se adotadas outras medidas em relação a alterar a legislação eleitoral visando a diminuir a desproporcionalidade atual, entre outras: o não estabelecimento de cláusula de exclusão expressa; a extinção das coligações ou, mantendo-as, a mudança da alocação das vagas na proporção dos votos obtidos por cada partido; e a alteração para alocação das vagas decorrentes das sobras pelo método das maiores sobras. Argumentamos, enfim, que o método proposto torna equânime um sistema assimétrico de difícil reajustamento.

Entendemos que o aperfeiçoamento do sistema eleitoral é, aliado ao aprimoramento do sistema partidário, o cerne da reforma política. Essa reforma não se constrói apenas em um momento de apelos oriundos de desdobramentos de fatos políticos. Deve ser um processo contínuo, de maturação de idéias, de adoção de modelos consagrados e, também, porque não, da experimentação de métodos racionalmente desenvolvidos que dêem auto-sustentabilidade ao processo.

Não é o que se tem atualmente. Como visto, desde a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, que traçou os esteios do sistema político, até a legislação infraconstitucional posterior, criaram-se parâmetros quase imutáveis para a representação dos entes subnacionais.

A liberdade de escolha dos eleitores está intrinsecamente vinculada ao sistema eleitoral adotado, mas o peso de seu voto tem sido considerado, com mais ênfase, nas discussões parti-

nentes à reforma do sistema, na questão da proporcionalidade partidária, isto é, a correspondência do percentual dos votos obtidos pelo partido com o percentual de cadeiras conquistadas.

De todo o exposto, só o atingimento de um ótimo de Pareto<sup>70</sup>, segundo alguma fórmula genial, atenderia a todas as necessidades de se aperfeiçoar o sistema e atender os interesses dos partidos e dos cidadãos.

Entretanto, não basta alterar a legislação ou mesmo a Constituição, mantendo-se as distorções da proporcionalidade. É necessário, também, prevenir o sistema político contra alterações casuísticas que possam tender a incrementar as distorções. Naturalmente a correção das distorções não se fará apenas pela alteração pontual da legislação eleitoral, mas por uma verdadeira reforma eleitoral, passando pela reforma do sistema partidário, inserida na reforma política como um todo, aí incluída, eventualmente, até a do sistema de governo.

Ao finalizar o presente trabalho, fica a sensação de que muitas análises poderão ser feitas, especialmente a comparação das várias propostas sugeridas ao longo do debate legislativo e pela academia. Estaremos satisfeitos se esta modesta colaboração puder servir de estímulo para a continuidade da discussão e, quiçá, a plena resolução do problema, tarefa tão árdua quanto necessária.

---

<sup>70</sup> Situação em que não é possível obter nenhuma melhoria de Pareto (melhorar a situação de alguém sem piorar a de ninguém). O conceito é devido ao economista italiano Vilfredo Pareto, também conhecido pela chamada Lei de Pareto (ou princípio 80-20), segundo a qual, para muitos fenômenos, oitenta por cento das consequências advém de vinte por cento das causas.

## 7 REFERÊNCIAS

ADAMS, Ian e DYSON, R. W. *50 pensadores políticos essenciais: da Grécia antiga aos dias atuais*. Trad. Mario Pontes. Rio de Janeiro: DIFEL, 2006.

AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília. Conselho Editorial do Senado Federal. 1999.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ARAÚJO, Clara. Condicionantes institucionais das políticas de cotas. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. *Reforma política: lições da história recente*. Organizadores. Rio de Janeiro : FGV, 2006.

AURIOL, Emmanuelle e GARY-BOBO, Robert J. On the optimal number of representatives. *IDEI Working Paper*, 86, jul. 2007. Disponível em <[http://idei.fr/doc/wp/2007/optimal\\_number.pdf](http://idei.fr/doc/wp/2007/optimal_number.pdf)>.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octavio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BACKES, Ana Luiza. *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Dissertação apresentada ao Mestrado em Ciência Política da Universidade de Brasília, s.d. Texto digitalizado cedido pela autora.

BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (org). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

\_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmem C. Varrialle... [et. al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5 ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília : São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BOHN, Simone. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. *Reforma política: lições da história recente*. Organizadores. Rio de Janeiro : FGV, 2006, p. 193-227.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.



BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (Org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005, p. 23-33.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2004.

BURANELLO, Diego. La necesaria reforma politica. *Revista Colección*. Año VIII, n. 13, 2002, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales da Pontificia Universidade Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, p. 249-280. Disponível no site <<http://www.uca.edu.ar/esp/sec-fpoliticas/esp/page.php>>. Acessado em 24 jan. 2008.

BÚRIGO, Vandrê Augusto. Sistema eleitoral brasileiro - a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos. *Revista de Informação Legislativa / Senado Federal*, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, a. 39, n. 154, abr./jun. 2002, p. 177-188.

CAIADO, Ronaldo. Reforma para consolidar a democracia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 jul. 2005, Folha Opinião.

CALVEZ, Jean-Yves. *Política: uma introdução*. Trad. Sonia Goldfeder. São Paulo: Ática, 1997. (Série Fundamentos).

CANÊDO, Leticia Bicalho (org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra : Almedina, 2003.

CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Brasília, UnB.

CHÂTELET, François, DUHAMEL, Olivier e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. *História das idéias políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

CHINAGLIA, Arlindo e PEREIRA, Athos. Sobre a reforma política. *Revista Plenarium*. Brasília, Câmara dos Deputados. v. 1, nov. 2004.

CINTRA, Antônio Octávio. Breve nota sobre os sistemas eleitorais de países democráticos. In: PINHEIRO FILHO, Israel. *Reforma Eleitoral: voto distrital misto, a solução que o Brasil quer conhecer*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, 1998, p. 112.

COMPARATO, Fábio Konder. Ainda sobre o contrapoder popular. 2003. *Informativo Jurídico Consulex*, v. 18, n. 41, p. 7, 11 out. 2004.

COTTA, Maurizio. Representação política. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmem C. Varrialle... [et. al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5 ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília : São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000, p. 1101-1106.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Elementos de direito constitucional*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. (RT Didáticos).

CUNHA, André Luiz Nogueira da. *Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades*. São Paulo: J. de Oliveira, 2004.

DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University, 1971.

DUARTE, Jorge e BARROS, Antonio Teixeira de. (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo : Atlas, 2005.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed., rev. e alt. Brasília : Tribunal Superior Eleitoral/Secretaria de Documentação e Informação, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?* Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n. 47, 1997.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do Estado e ciência política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. 7. ed. Rio de Janeiro, Record, 2003.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A Separação de Poderes em Países Presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17: 75-106, nov. 2001.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. Alex Marins. . Coleção a obra-prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2002.

HOFMEISTER, Wilhelm. Democracia, governabilidade, estabilidade: os pilares do Direito Eleitoral alemão como referência para reflexões visando a uma reforma do sistema eleitoral brasileiro. *Plenarium*. - Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007, p. 128-139.

KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*. Rio de Janeiro : Mauad X, 2007.

LA PALOMBARA, Joseph G. *A política no interior das nações*. Trad. do 1º ao 5º capítulo de Marilu Seixas Corrêa e do 6º em diante de Oswaldo Biato. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982, c1974. (Coleção Pensamento Político, 60).

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LESSA, Renato. *Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre a política brasileira (1993-2006)*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

LIMA, Luís André Martins. Sistemas eleitorais. 2002. *Universitas / Jus*, n. 9, p. 91-115, jul./dez. 2002.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Trad. Alex Marins. . Coleção a obra-prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Trad. Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV.

MAYHEW, David. *Congress, electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, nov., n. 25, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Brasil, 2005, pp. 25-38.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1981.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de direito constitucional*. Brasília: Senado Federal, 2004.

MONTESQUIEU. 2002 (1748). *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. Coleção a obra-prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NICOLAU, Jairo Marconi. A volatilidade eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1992-1994). *XXII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, out. 1998, mimeo.

\_\_\_\_\_. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (org). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 201-224.

\_\_\_\_\_. *História do voto no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004a.

\_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Editora FGV, 2004b.

\_\_\_\_\_. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. *Reforma política: lições da história recente*. Organizadores. Rio de Janeiro : FGV, 2006, p. 23-33.

\_\_\_\_\_. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 Feb 2008. doi: 10.1590/S0011-52581997000300006.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Introdução à Ciência Política*. Brasília : Senado Federal, Unilegis, 2006. Edições Unilegis de Ciência Política, v. 1

NOVA ENCICLOPÉDIA BARSA. 6. ed. v. Datapédia e Atlas. São Paulo: Balsa Planeta Internacional, 2002

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Sobre a representação dos estados na Câmara dos Deputados. Textos para discussão/Conleg; 5). Edição dedicada ao tema "Reforma Política" realizada em parceria com a Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal / Subsecretaria de Edições Técnicas, *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 161, jan./mar. 2004, p. 31-38.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHEIRO FILHO, Israel. *Reforma Eleitoral: voto distrital misto, a solução que o Brasil quer conhecer*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, 1998.

RABAT, Márcio Nuno e CASSIANO, Webster Spiguel. Distribuição das vagas das unidades federativas na Câmara dos Deputados: interpretando a legislação em vigor. In *Cadernos Aslegis/Associação dos Assessores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados - v. 1, n. 2, (maio/ago. 1997)*. Brasília : Aslegis, 1997, p. 48-54.

REBELO, Aldo. Reforma política no Brasil. In *XVII Fórum Nacional China e Índia como desafio e exemplo e a reação do Brasil... para cima*. Instituto Nacional de altos estudos – INAE, Rio de Janeiro, 2005.

ROSA, Elaine Souza. Causas da desproporcionalidade na representação dos estados na Câmara dos Deputados. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 6, p. 1095-1108, nov./dez. 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. de Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 2. ed. São Paulo : Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro/Brasília, Zahar/UNB, 1982.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Márcia Miranda e LOURENÇO, Luiz Cláudio. A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira: algumas notas críticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 56, out. 2004.

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 163, p. 309-316, jul./set. 2004.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

VIEIRA, Liliane dos Santos. *Pesquisa e monografia jurídica na era da informática*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Trad. Jean Melville. . Coleção a obra-prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2002.