

# Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978

DAVID V. FLEISCHER

Professor de Ciência Política  
Universidade de Brasília

SÉRGIO DE OTERO RIBEIRO

Diretor da Divisão de Desenvolvimento  
de Sistemas do PRODASEN

## 1 — APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa foi levada a cabo em julho e agosto de 1980 com o objetivo de apresentá-la no simpósio sobre “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil”, que foi realizado na Universidade de Brasília de 1 a 5 de setembro de 1980. Devido ao cunho inesperado dos resultados, sua apresentação naquela ocasião foi julgada inoportuna pela Presidência do Senado Federal. Já em junho de 1982, o então Presidente, Senador Jarbas Passarinho, à vista da tramitação da Emenda Constitucional nº 22 (instituinte o “voto distrital misto, majoritário e proporcional” para as eleições de 1986), achou por bem liberar a divulgação dos resultados da nossa pesquisa, ora apresentados neste artigo.

Embora as simulações se refiram a pleito com características diversas das eleições de 1982, achamos que as alterações introduzidas não afetam significativamente as conclusões a que chegamos. Naquele pleito (1978) ainda persistia o bipartidarismo, eleição indireta para Governadores e não coincidência de eleições municipais.

Porém, no pleito de 1982, apenas três Estados apresentaram um pluripartidarismo verdadeiro (Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul); nos demais, o bipartidarismo continuou a imperar. Por outro lado, a imposição do voto vinculado reforça a comparabilidade entre os dois pleitos. Assim, pensamos que nossas conclusões ainda têm muita validade para uma eventual avaliação das eleições para Deputado federal em 1982, especialmente como subsídio para a discussão do projeto de lei que regulamenta a Emenda nº 22, em tramitação no Congresso Nacional, desde março de 1983.

Finalmente, agradecemos o incentivo recebido do Senador Luiz Viana Filho (PDS — BA), do Magnífico Reitor da UnB José Carlos de Almeida Azevedo, do Prof. José Francisco Paes Landim, Diretor da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília e do Dr. Eduardo Jorge Caldas Pereira, então Diretor-Executivo do PRODASEN. Os autores agradecem, ainda, a valiosa colaboração de Fátima Nazaré Barroso Simões Côrtes, Luiz Roberto Daisson Santos, Maria Sebastiana de Melo Torres, Otávio de Moraes Lisboa, Sinval Senra Martins Junior e Valdir Fernandes Peixoto, funcionários do PRODASEN que contribuíram significativamente para a elaboração do presente trabalho.

## 2 — CONCEITUAÇÃO DE DISTRITOS

Entre os diversos tópicos da teoria da democracia representativa, há dois conceitos básicos que preocupam os “engenheiros constitucionais”, desde a elaboração da Constituição americana em 1789: o da representação igual para unidades geográficas, independentemente do seu tamanho e população; e o da representação proporcional, de acordo com a população de cada unidade política (Estado, província etc.).

Embora prevista por MONTESQUIEU, na prática, a barganha da Filadélfia resolveu este impasse, mediante a adoção do Poder Legislativo bicameral, incorporando os dois critérios de representação. Este modelo tem sido adotado, com algumas variações, na maior parte dos sistemas políticos do mundo ocidental.

Neste conjunto de sistemas eleitorais, destinados a constituir a representação na Câmara Baixa “proporcional” à população de cada unidade geográfica, existem três modelos genéricos: o distrital puro, o proporcional puro e os sistemas mistos. Em cada um deles há variações na especificação do processo eleitoral a ser utilizado. Assim, por exemplo, nos sistemas de Distrito puro, pode-se subdividir cada Estado em Distrito com uma só vaga, ou em “Distritões” maiores onde se concorre a mais de uma vaga; pode-se usar o critério de maioria simples ou absoluta; eleições com um ou dois turnos; os Distritos podem ser de população ou eleitorado igual (ou não);

vota-se em indivíduos ou em listas partidárias; o sistema partidário pode ter dois ou mais Partidos; e, ainda, há métodos de cada Partido escolher seus candidatos.

Poder-se-ia elaborar todas as demais variações no sistema proporcional que, combinadas com as de sistemas distritais, darão um sem número de variações nos sistemas “mistos” (1).

Antes de entrar no detalhamento dos conceitos de Distritos eleitorais, a questão de representação política merece umas palavras. São quatro, basicamente, os modelos usados neste sentido: calcular a representação de cada unidade com base na população ou no eleitorado; e, para cada uma dessas opções, adotar critérios de igualdade ou desigualdade no cálculo da representação (2). Os quadros 1 a 4 mostram estas quatro alternativas.

No quadro 1 usamos os critérios **população** com uma distribuição **desigual** no cálculo da representação (população estimada para 1982 e a mesma distribuição desigual de 1978). Neste caso, no Estado de maior população (São Paulo), cada Deputado federal “representa” 455.460 pessoas; enquanto no menor Estado (Acre) esta cifra é 50.245, ou seja, um diferencial de quase 10, em torno de uma média nacional de 305.208 pessoas por Deputado. Esse modelo, elaborado pelo TSE em 1978 e obedecendo aos critérios da Emenda nº 11, “pacote de abril”, conservou os níveis mínimos da representação existentes em 1974 e colocou um limite máximo de 55 Deputados federais para o Estado de São Paulo.

A segunda alternativa, usando ainda a **população** como base, mas com distribuição **igual**, encontra-se no quadro 2. Em nome da “igualdade”, esta alternativa inclui uma representação para o Distrito Federal. Assim, o quociente nacional seria de 307.609 habitantes por Deputado. As pequenas discrepâncias nesta cifra para os Estados deve-se apenas ao problema das “sobras”. Neste caso, São Paulo teria cada um dos seus 81 Deputados representando 309.263 habitantes, e o único Deputado acreano, 301.469 habitantes.

Quando examinamos a alternativa do critério do **eleitorado** com a distribuição **desigual** (dados de 1978) no quadro 3, vimos que o diferencial entre São Paulo e Acre é maior ainda do que o caso do critério populacional — 12,4. Em média cada Deputado federal representou 109.596 eleitores nas eleições de 1978.

(1) Para uma descrição e avaliação destas “variações”, ver: SULLY ALVES DE SOUZA, “Sistemas Eleitorais”, *Introdução à Ciência Política*. Brasília, Universidade Aberta da FUB, 1980, volume 6.º, pp. 9-40.

(2) Ver MARIA D'ALVA KINZO, *Representação Política e Sistemas Eleitorais no Brasil*. São Paulo, Editora Símbolo, 1980; e VICENTE BARRETO, “Voto e Representação”, *Introdução à Ciência Política*. Brasília, Universidade Aberta da FUB, 1980, Volume 6.º, pp. 41-86.

Finalmente, no quadro 4, temos a alternativa mais radical em termos de “favorecer” o Estado de São Paulo, que tem quase um quarto dos eleitores do País; com os critérios **eleitorado** e distribuição **igualitária**, cada um dos 94 Deputados paulistas teria representado 108.949 eleitores em 1978, enquanto o único Deputado acreano representaria 92.795.

As conclusões aqui são de que o critério de eleitorado e o de distribuição igual favorecem São Paulo, prejudicando os Estados menores, enquanto as quatro alternativas pouco afetam a representação dos Estados de “porte médio” (3).

Há assim, no caso brasileiro, contradição que está a merecer comentário adicional: de um lado, a representação igualitária tende a aumentar significativamente a representação dos Estados economicamente mais desenvolvidos e a minimizar a dos Estados mais pobres; de outro, a distribuição com base no critério de desigualdade, leva a que o eleitor dos Estados mais pobres sejam sobrevalorizados e são justamente estes Estados que ainda guardam resquícios de processos eleitorais espúrios.

Estas quatro alternativas — as mais debatidas no Brasil historicamente — resultaram da necessidade de controlar os “abusos” dos Estados de maior população durante a República Velha (São Paulo e Minas Gerais, com a sua política de **café com leite**), em detrimento dos Estados pequenos. Na Assembléia Constituinte de 1946, a maioria pessedista adotou os critérios populacional e desigualdade para dar mais “voz” aos Estados pequenos e quebrar uma possível hegemonia paulista, onde este Partido era mais fraco (4).

Para cada um destes quatro quadros, elaboramos quatro hipóteses de representação política, objetivando explorar os conceitos e os parâmetros básicos de Distritos eleitorais:

— **Hipótese 1/1**

— Sistema de “Distrito puro”; número de Distritos igual ao número de vagas; uma vaga para cada Distrito.

— **Hipótese 2/3**

— Sistema “misto”, onde dois terços das vagas seriam eleitas em Distritos, e o outro terço, proporcionalmente.

(3) Para uma discussão sobre as repercussões destas “desigualdades”, ver GLAUCIO A. D. SOARES, “Desigualdades Eleitorais no Brasil”, *Revista de Ciência Política*, 7:1 (1973), pp. 25-48.

(4) Para uma avaliação deste debate parlamentar e as repercussões posteriores, ver: MARIA DO CARMO CAMPELLO DE SOUZA, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976, pp. 124-133.

— Hipótese 1/2

— Sistema “misto”, onde metade das vagas serão preenchidas em Distritos e outra metade proporcionalmente.

— Hipótese 1/3

— Sistema “misto”, onde um terço das vagas seriam eleitas em Distritos, e dois terços proporcionalmente; exatamente o oposto da hipótese 2/3.

Observamos que cada hipótese exclui a possibilidade de “Distritões” e adota o critério de uma vaga em cada Distrito.

Podemos verificar, pela análise dos quadros, que à medida que a proporção de vagas preenchidas em Distritos diminui, o número de habitantes (ou eleitores) por Distrito aumenta. Na hipótese de uso dos “Distritões” estas proporções seriam maiores ainda <sup>(5)</sup>.

Por exemplo, no caso do Estado de São Paulo no quadro 2, com 81 Distritos de 309.263 habitantes cada, um candidato, para ter alcançado uma maioria absoluta, em 1978, precisaria ter acumulado 63.218 eleitores, aproximadamente. Mas num sistema misto com 27 Distritos apenas (hipótese 1/3), cada Distrito teria 1.391.684 habitantes e o candidato precisaria de 189.653 eleitores para alcançar uma maioria absoluta. Por outro lado, os candidatos disputando as 54 vagas na eleição por representação proporcional (na hipótese 1/3) estarão trabalhando com um quociente eleitoral (sobre o eleitorado de 1978) de 189.653, ou seja, teriam que acumular o mesmo número de votos, porém pelo Estado inteiro.

Se nós examinamos a hipótese 1/2 no quadro 2, observamos que o candidato distrital paulista teria que alcançar 124.893 eleitores, enquanto o candidato proporcional teria um quociente eleitoral de 256.031.

Na hipótese 2/3 o distrital precisaria de apenas 94.827 eleitores, e o proporcional teria um quociente eleitoral de 379.305.

Obviamente estes fatos teriam que ser levados em conta pela classe política para decidir: (1) qual hipótese a adotar na “engenharia eleitoral” e (2) se for adotado um sistema misto, se vai concorrer num Distrito (qual?), ou como candidato a “Deputado geral” na eleição proporcional.

Por entendermos que um sistema “misto” seria possivelmente mais aceito pela classe política, e porque uma pesquisa recente demonstrou (para Minas Gerais) que aproximadamente metade dos Deputados federais e quase todos os estaduais são “distritáveis”, apresentamos dois modelos utilizando a hipótese 1/2 para as eleições de Deputado estadual/federal <sup>(6)</sup>.

(5) Para uma discussão sobre o uso de “distritões” em áreas metropolitanas nos EUA, ver: MANNING J. DAUER, “Multi-member Districts in Dade County: Study of a Problem and a Delegation”, *Journal of Politics*, 28:3 (1966), pp. 617-638.

(6) DAVID V. FLEISCHER, “Concentração e Dispersão Eleitoral: Um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais” (1966-1974), *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.º 43 (1976), pp. 333-360. Este trabalho foi atualizado para as eleições de 1978 e apresentado neste Encontro.

QUADRO 01

Representação Política: População estimada para 1982 e representação igual a de 1978, distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Pop. 1982		Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
	Pop.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.
São Paulo	25.050.317	55	455.460	37	677.036	27	927.790	18	1.391.684	18
Minas Gerais	14.742.185	47	313.664	31	475.554	24	614.258	16	921.387	16
R. de Janeiro	12.583.696	46	273.559	31	405.926	23	547.117	15	838.913	15
Paraná	10.497.966	34	308.763	23	456.433	17	617.527	11	954.361	11
Bahia	10.080.648	32	315.020	21	480.031	16	548.736	11	795.252	11
R. G. Sul	8.747.773	32	273.368	21	416.561	16	630.041	11	916.423	11
Pernambuco	6.994.756	22	317.943	15	468.317	11	635.887	7	999.251	7
Ceará	6.175.178	20	308.759	13	475.014	10	617.518	7	882.168	7
Goiás	4.385.890	14	313.278	9	487.321	7	626.556	5	877.178	5
S. Catarina	4.058.699	16	253.669	11	368.973	8	507.337	5	811.740	5
Maranhão	3.947.306	12	328.942	8	493.413	6	657.884	4	988.827	4
Paraíba	3.167.180	11	287.925	7	452.454	6	527.863	4	791.795	4
Pará	3.099.989	10	309.999	7	442.856	5	614.998	3	1.033.330	3
Piauí	2.410.258	8	301.283	5	482.052	4	602.564	3	803.419	3
R. G. Norte	2.254.884	8	281.861	5	450.977	4	563.721	3	751.628	3
Alagoas	2.133.032	7	304.719	5	426.606	4	533.258	2	1.066.516	2
E. Santo	2.014.555	8	251.819	5	402.911	4	503.639	3	671.518	3
M. G. Sul	1.556.013	6	259.336	4	389.003	3	518.671	2	778.007	2
Amazonas	1.314.219	6	219.037	4	328.555	3	438.073	2	657.110	2
Sergipe	1.172.163	6	195.361	4	293.041	3	390.721	2	586.082	2
Distrito Federal	1.008.356	0	—	0	—	0	—	0	—	0
Mato Grosso	963.802	8	120.475	5	192.760	4	240.951	3	321.267	3
Acre	301.469	6	50.245	4	75.367	3	100.490	2	150.734	2
Amapá	177.293	2	88.647	0	—	0	—	0	—	0
Rorônia	175.749	2	87.874	0	—	0	—	0	—	0
Roraima	58.657	2	29.329	0	—	0	—	0	—	0
BRASIL	129.195.840	420	305.208	275	464.639	207	617.274	139	919.250	139

Q U A D R O 02

Representação Política: População estimada para 1982 e representação com uma distribuição proporcional à população, distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Pop. 1982	Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
		Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.
São Paulo	25.050.317	81	309.263	54	463.894	41	610.983	27	927.790
Minas Gerais	14.742.185	48	307.129	32	460.693	24	614.258	16	921.387
R. de Janeiro	12.583.696	41	306.919	27	466.063	21	599.224	14	898.835
Paraná	10.497.966	34	308.764	23	456.433	17	617.527	11	954.361
Bahia	10.080.648	33	305.474	22	458.211	17	592.979	11	916.423
R. G. Sul	3.747.773	28	312.420	19	460.409	14	624.841	9	971.974
Pernambuco	6.994.756	23	304.120	15	466.317	12	582.896	8	874.345
Ceará	6.175.178	20	308.759	13	475.014	10	617.518	7	882.168
Goiás	4.385.890	14	313.278	9	487.321	7	626.556	5	937.178
S. Catarina	4.058.699	13	312.208	9	450.967	7	579.814	4	1.014.674
Maranhão	3.947.306	13	303.639	9	438.590	7	563.901	4	986.827
Paraíba	3.167.180	10	316.718	7	452.454	5	633.436	5	1.055.727
Pará	3.099.989	10	309.999	7	442.856	5	619.998	3	1.033.330
Piauí	2.410.258	8	301.282	5	482.052	4	602.565	3	803.419
R. G. Norte	2.254.884	7	322.126	5	450.977	4	563.721	2	1.127.442
Alagoas	2.133.032	7	304.719	5	426.606	4	533.258	2	1.066.516
E. Santo	2.014.555	7	287.794	5	402.911	4	503.639	2	1.007.278
M. G. Sul	1.556.013	5	311.203	3	518.671	3	518.671	2	778.007
Amazonas	1.314.219	4	328.555	3	438.073	2	657.110	0	—
Sergipe	1.172.163	4	293.041	3	390.721	2	586.082	0	—
Distrito Federal	1.008.356	3	336.119	2	504.178	2	504.178	0	—
Mato Grosso	963.802	3	321.267	2	481.901	2	481.901	0	—
Acre	301.469	1	301.469	0	—	0	—	0	—
Amapá	177.293	1	177.293	0	—	0	—	0	—
Rondônia	175.749	1	175.749	0	—	0	—	0	—
Roraima	58.657	1	58.657	0	—	0	—	0	—
BRASIL	129.195.840	420	307.609	279	460.511	214	600.386	129	961.427

Q U A D R O 03

Representação Política: Eleitorado de 1978 e representação política igual a de 1978, distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Ele. 1978		Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
	Ele.	Dist.	Ele./Dist.	Dist.	Ele./Dist.	Dist.	Ele./Dist.	Dist.	Ele./Dist.	Dist.
São Paulo	10.241.247	55	186.204	37	276.790	27	379.305	18	568.958	18
Minas Gerais	5.400.733	47	114.909	31	174.217	24	225.031	16	337.546	16
R. de Janeiro	5.141.852	46	111.779	31	165.866	23	223.559	15	342.790	15
Paraná	3.565.871	34	104.879	23	155.038	17	209.757	11	324.170	11
Bahia	3.219.772	32	100.618	21	153.322	16	201.236	11	292.707	11
R. G. Sul	3.541.669	32	110.877	21	168.651	16	221.354	11	321.970	11
Pernambuco	2.018.686	22	91.758	15	134.579	11	183.517	7	288.384	7
Ceará	1.924.702	20	96.235	13	148.054	10	192.470	7	274.957	7
Goiás	1.574.718	14	112.480	9	174.969	7	224.960	5	314.944	5
S. Catarina	1.654.723	16	103.420	11	150.429	8	206.840	5	330.945	5
Maranhão	1.077.915	12	89.828	8	134.739	6	179.653	4	269.479	4
Paraiíba	1.012.967	11	92.088	7	144.710	6	168.828	4	253.242	4
Pará	1.037.099	10	103.710	7	148.157	5	207.420	3	345.700	3
Piauí	755.544	8	94.443	5	151.109	4	188.886	3	251.848	3
R. G. Norte	719.213	8	89.902	5	143.843	4	179.803	3	239.738	3
Alagoas	520.294	7	74.327	5	104.059	4	130.073	2	260.147	2
E. Santo	727.735	8	90.967	5	145.547	4	181.934	3	242.578	3
M. G. Sul	523.059	6	87.177	4	130.765	3	174.353	2	261.530	2
Amazonas	389.325	6	64.888	4	97.331	3	129.775	2	194.663	2
Sergipe	352.650	6	58.775	4	88.163	3	177.550	2	176.325	2
Distrito Federal	---	0	---	0	---	0	---	0	---	0
Mato Grosso	372.332	8	46.542	5	74.466	4	93.083	3	124.111	3
Acre	92.795	6	15.466	4	23.199	3	30.932	2	46.397	2
Amapá	44.229	2	22.115	0	---	0	---	0	---	0
Rondônia	93.920	2	46.960	0	---	0	---	0	---	0
Roraima	27.414	2	13.707	0	---	0	---	0	---	0
BRASIL	46.030.464	420	109.596	275	167.384	207	222.369	139	331.154	139

QUADRO 04

Representação Política: Eleitorado de 1978 e representação com uma distribuição proporcional à população, distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Pop. 1982	Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
		Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.
São Paulo	10.241.247	94	108.949	63	162.558	47	217.898	31	325.115
Minas Gerais	5.400.733	49	110.219	33	163.659	25	216.029	16	337.546
R. de Janeiro	5.141.852	47	109.401	32	160.683	24	214.244	16	321.366
Paraná	3.565.871	33	108.057	22	162.085	17	209.757	11	324.171
Bahia	3.219.772	29	111.027	19	169.462	15	214.651	10	321.978
R. G. Sul	3.541.669	32	110.677	21	169.246	16	221.354	11	321.970
Pernambuco	2.018.686	18	112.149	12	168.224	9	224.298	6	336.448
Ceará	1.924.702	18	106.928	12	160.392	9	213.886	6	320.784
Goiás	1.574.718	14	112.480	9	174.969	7	224.960	5	314.944
S. Catarina	1.654.723	15	110.315	10	165.472	8	206.840	5	330.945
Maranhão	1.077.915	10	107.792	7	153.988	5	215.583	3	359.305
Paráiba	1.012.967	9	112.552	6	168.828	5	202.593	3	337.656
Pará	1.037.099	9	115.233	6	172.850	5	207.420	3	345.700
Piauí	755.544	7	107.935	5	151.109	4	188.886	2	377.772
R. G. Norte	719.213	6	119.869	4	179.803	3	239.738	2	359.606
Alagoas	520.294	5	104.059	3	173.431	3	173.431	2	260.147
E. Santo	727.735	7	103.962	5	145.547	4	181.934	2	363.887
M. G. Sul	523.059	5	104.612	3	174.353	3	174.353	2	261.530
Amazonas	389.325	3	129.775	2	194.663	2	194.663	0	—
Sergipe	352.650	3	117.540	2	176.310	2	176.310	0	—
Distrito Federal	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mato Grosso	372.332	3	124.111	2	186.166	2	186.166	0	—
Acre	92.795	1	92.795	0	—	0	—	0	—
Amapá	44.229	1	44.229	0	—	0	—	0	—
Rondônia	93.920	1	93.920	0	—	0	—	0	—
Roraima	27.414	1	27.414	0	—	0	—	0	—
BRASIL	46.030.464	420	109.596	278	164.648	215	212.894	134	333.267

Um dos problemas fundamentais em qualquer sistema de representação distrital em níveis diferentes (estadual/federal) é da congruência (ou não) dos Distritos estaduais e federais. Para fortalecer o sistema partidário e os vínculos entre candidatos, e, ainda, “descomplicar” a configuração dos Distritos e a decisão do eleitor, estes modelos propõem uma congruência entre os dois níveis (7).

Por exemplo, no quadro 5 o modelo usa a distribuição desigual de 1978. Assim, São Paulo manteria seus 55 Deputados federais; 27 vagas distritais e 28 proporcionais. Em cada Distrito federal, serão preenchidas três vagas para Deputado federal (ou subdividido cada Distrito federal em três Distritos estaduais, ou deixando os candidatos estaduais concorrer a três vagas dentro do “Distritão” federal). Para os outros Estados, dentro do possível, será mantido o mesmo número de Deputados estaduais. Porém, para manter este modelo funcionando, à medida que diminui a dimensão (tabela abaixo), teremos que aumentar o número de vagas estaduais para cada Distrito federal: por exemplo, Bahia, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Ceará, 4; Santa Catarina, Goiás e Alagoas, 5; e os demais Estados, 6.

No quadro 6, a representação federal para 1982 é calculada numa distribuição igual com base na população e inclui uma representação federal e local para o Distrito Federal (3 Deputados e 18 Vereadores). Há distorções maiores (do que no quadro 5) para os Estados menores, onde, por exemplo, o Estado de Sergipe teria nove vagas estaduais para cada um dos seus dois Distritos federais e elegeria um Deputado (federal) geral.

#### Q U A D R O 05

Modelo da distribuição distrital: Deputado estadual (Majoritário) e Deputado federal (Misto)

Unidade	Dep. estadual		Deputado federal				
	Nº 1978	Dist. 1982	Nº 1978	Dist. 1982	Eleitorado por Dist.	Desp. Gerais	Quociente Eleitoral
São Paulo	79	81	55	27	379.305	28	365.759
Minas Gerais	71	72	47	24	225.031	23	234.814
R. de Janeiro	70	69	46	23	223.559	23	223.559
Paraná	58	51	34	17	209.757	17	209.757
Bahia	56	64	32	16	201.236	16	201.236
R. G. Sul	56	64	32	16	221.354	16	221.354
Pernambuco	46	44	22	11	183.517	11	183.517
Ceará	44	40	20	10	192.470	10	192.470
Goiás	38	35	14	7	224.960	7	224.960
S. Catarina	40	40	16	8	206.841	8	206.841
Maranhão	36	36	12	6	179.653	6	179.653
Paraíba	33	36	11	6	168.828	5	202.593
Pará	30	30	10	5	207.420	5	207.420
Piauí	24	24	8	4	188.886	4	188.886
R. G. Norte	24	24	8	4	179.803	4	179.803
Alagoas	21	20	7	4	130.074	3	173.431
E. Santo	24	24	8	4	181.934	4	181.934
M. G. Sul	18	18	6	3	174.353	3	174.353
Amazonas	18	18	6	3	129.775	3	129.775
Sergipe	18	18	6	3	117.550	3	117.550
D. Fed.	—	—	0	—	—	—	—
Mato Grosso	24	24	8	4	93.083	4	93.083

(7) Este modelo assemelha-se ao do projeto do Deputado Jorge Arbage, op. cit., atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Unidade	Dep. estadual		Deputado federal				
	Nº 1978	Dist. 1982	Nº 1978	Dist. 1982	Eleitorado £ por Dist.	Desp. Gerais	Eleitoral Eleitoar
Acre	18	18	6	3	30.932	3	30.932
Amapá	—	—	2	0	—	2	22.115
Rondônia	—	—	2	0	—	2	46.960
Roraima	—	—	2	0	—	2	13.707
BRASIL	846	850	420	208	221.300	212	217.125

£ — Com base no eleitorado de 1978.

#### QUADRO 06

Modelo da distribuição distrital: Deputado estadual (Majoritário) e Deputado federal (Misto)

Unidade	Dep. estadual		Deputado federal				
	Nº 1978	Dist. 1982	Nº 1982	Dist. 1982	População £ por Dist.	Desp. Gerais	Quociente Populacional
São Paulo	79	80	81	40	626.258	41	610.983
Minas Gerais	71	72	48	24	614.258	24	614.258
R. de Janeiro	70	63	41	21	599.224	20	629.185
Paraná	58	51	34	17	617.527	17	617.527
Bahia	56	51	33	17	592.979	16	630.040
R. G. Sul	56	56	28	14	624.841	14	624.841
Pernambuco	46	48	23	12	528.896	11	635.887
Ceará	44	40	20	10	617.518	10	617.518
Goiás	38	35	14	7	626.556	7	626.556
S. Catarina	40	42	13	7	579.814	6	676.450
Maranhão	36	35	13	7	563.901	6	657.884
Paraíba	33	35	10	5	633.436	5	633.436
Pará	30	30	10	5	619.998	5	619.998
Piauí	24	24	8	4	602.565	4	602.565
R. G. Norte	24	24	7	4	563.721	3	751.628
Alagoas	21	20	7	4	533.258	3	711.011
E. Santo	24	24	7	4	503.639	3	671.518
M. G. Sul	18	18	5	3	518.671	2	778.007
Amazonas	18	18	4	2	657.110	2	657.110
Sergipe	18	18	4	2	586.082	2	586.082
D. Fed.	—	18	3	2	504.178	1	1.008.356
Mato Grosso	24	24	3	2	481.901	1	963.802
Acre	18	18	1	0	—	1	301.469
Amapá	—	—	1	0	—	1	177.293
Rondônia	—	—	1	0	—	1	175.749
Roraima	—	—	1	0	—	1	58.657
BRASIL	846	844	420	213	606.553	207	624.134

£ — População estimada para 1982.

### 3 — CRITÉRIOS PARA A CONFECÇÃO DOS DISTRITOS

A primeira dúvida que surge ao abordarmos este tópico, diz respeito a quem faria a divisão dos Estados em Distritos, juntando Municípios para formar as circunscrições federais, as estaduais ou ambas. Esta tarefa competiria ao TSE, aos TREs, às Assembléias Legislativas estaduais, ao Congresso Nacional, ao STF, ao Ministério da Justiça, ao CSN etc...? Não pretendemos responder esta questão neste trabalho; trata-se, contudo, de decisão política da maior importância, que variaria de acordo com os interesses institucionais de cada órgão arrolado.

Nos Estados Unidos, na década de 1960, após a definição da doutrina de "one-man-one-vote" pela Suprema Corte, os Legislativos estaduais foram obrigados a reformular as suas configurações distritais para atender a exigência de que cada Distrito deveria ter, aproximadamente, o mesmo número de habitantes. Em razão do fato de que as áreas rurais eram "super-representadas" nos Legislativos estaduais — seus representantes formaram maioria — em muitos casos a nova configuração foi desafiada pelas áreas urbanas nos tribunais federais, e estes acabaram por impor novas configurações que preencheram plenamente os critérios ditados pela Suprema Corte (8).

Parece-nos consistente que cada Distrito deveria ter, dentro do possível (com uma pequena variação de talvez cinco por cento), o mesmo número (quociente) de habitantes ou eleitores. As variações seriam devidas às sobras na junção de Municípios de populações ou eleitorados não iguais entre si. Por conseguinte, julgamos não apropriada a subdivisão de um Município entre dois Distritos na tentativa de diminuir estas variações. Quanto menor o número de Distritos num Estado, menor seriam estas variações.

Teremos, então, dois tipos de Municípios: os grandes, que comportarão um ou mais Distritos, sem necessitar a junção com outros Municípios; e os menores, que tendo uma população ou eleitorado menor do que o quociente, necessitarão juntar-se a um ou mais Municípios para formar um Distrito.

Qualquer configuração de Municípios para formar um Distrito deveria primar pela **homogeneidade** dos mesmos. Esta homogeneidade deveria ser avaliada em termos econômicos, geográficos, demográficos e de facilidade de comunicação, entre outros critérios imagináveis.

Uma vez fornecidos estes critérios de homogeneidade, juntando-se os dados agregados por Município, os quocientes desejados, os limites de variação das sobras e os dados de contigüidade entre os Municípios, é possível

(8) Como exemplo do "atendimento" destas exigências federais, ver: "Memorandum: Florida Reapportionment and Congressional Redistricting", de ROBERT L. SHEVIN, Procurador-Geral do Estado da Flórida, 10 de dezembro de 1971.

o desenvolvimento de algoritmos capazes de elaborar a configuração ideal entre os milhares (ou milhões, no caso dos 722 Municípios mineiros) de combinações possíveis.

#### 4 — AS MICRORREGIÕES COMO DISTRITOS

Uma das hipóteses de configuração de Distritos seria considerar as microrregiões como tais. Tal alternativa, se correta a presunção de homogeneidade social, econômica e geográfica das microrregiões, atenderia a princípios antes mencionados neste estudo.

A análise que se segue apresenta algumas restrições:

a) para determinado coeficiente de representatividade (população, eleitorado e critério de igualdade ou desigualdade), algumas microrregiões não alcançaram os respectivos coeficientes; haveria, em consequência, que se pensar em aglutinação de microrregiões — ou de seus Municípios integrantes — a outras microrregiões;

b) consideramos razoável um arredondamento de mais ou menos 50% em torno dos coeficientes; a aglutinação, referida em “a” poderia ser utilizada para corrigir as eventuais distorções decorrentes deste critério. Este arredondamento permite, ainda, que se obtenha uma distribuição contínua das microrregiões;

c) algumas microrregiões comportariam mais de um Distrito. Neste caso teriam que ser desmembradas.

A análise das microrregiões como possíveis Distritos é feita igualmente, levando-se em consideração os quatro tipos de coeficientes antes mencionados. Os de população (C1 e C2) foram calculados com base na projeção das populações dos Municípios para o ano de 1978, a partir dos dados do censo de 1970 e uma taxa constante de 3% de crescimento ao ano.

Consideramos, portanto, como variáveis exógenas ao modelo todo o complexo de condicionamentos demográficos que afetaram, desde 1970, a distribuição da população no Brasil. Trata-se de restrição ponderável, porém de solução trabalhosa, que nos afastaria do propósito central do trabalho. Daí a opção adotada, reconhecidamente simplista.

Da análise do quadro 7 podemos inferir que, para qualquer um dos coeficientes, as microrregiões poderiam ser consideradas como base para o estabelecimento dos Distritos, considerando o País como um todo.

Consideramos como microrregiões “distritáveis” aquelas em que a sua população ou eleitorado alcancem mais ou menos 50% dos respectivos coeficientes.

**QUADRO 07**  
**Microrregiões Distritáveis**  
**MICROS DISTRITÁVEIS**

<u>Estado</u>	<u>Nº de Micros</u>	<u>C1</u>	<u>C2</u>	<u>C3</u>	<u>C4</u>
AC	2	1	2	1	2
AL	9	5	5	3	5
AM	7	1	2	1	1
AP	2	0	1	0	1
BA	26	24	23	20	22
CE	23	17	17	14	15
ES	8	5	5	5	5
GO	16	9	9	9	9
MA	16	9	9	8	8
MG	46	42	42	39	37
MS	7	3	3	3	3
MT	6	2	6	3	6
PA	15	7	7	6	6
PB	12	8	8	6	7
PE	12	11	10	10	11
PI	11	6	6	5	6
PR	24	17	17	16	16
RJ	14	8	10	8	8
RN	10	6	7	6	6
RO	1	1	1	1	1
RR	1	0	1	0	1
RS	24	20	22	21	21
SC	16	11	12	11	11
SE	8	3	6	1	4
SP	43	34	26	32	21
	<u>359</u>	<u>250</u>	<u>257</u>	<u>229</u>	<u>233</u>
		(69,64%)	(71,59%)	(63,79%)	(64,90%)

O quadro 8, elaborado a partir da análise da "distritabilidade" das microrregiões com base no coeficiente (1), mostra que das 359 microrregiões, 109 não alcançaram o coeficiente. Das 250 restantes, distritáveis, 180 comportariam um Distrito, enquanto 49 teriam que ser particionadas em 2 Distritos, 10 em 3, 2 em 4 e 5 Distritos; 1 em 6 e 7 Distritos, 2 em 8; 1 em 12, 20 e 38 Distritos.

Em razão dos arredondamentos no cálculo dos números de vagas para cada microrregião, o total não alcança 420 e sim 413.

As 109 microrregiões não distritáveis, como já observamos, teriam que ser anexadas para formação de novos Distritos, ou seus Municípios agregados a microrregiões que têm população menor que o coeficiente.

QUADRO 08

Distribuição de Frequência — Coeficiente (1)

Estado	Nº Micros	Vagas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	8C
AC	2	1	1	1																						
AL	9	7	4	3	2																					
AM	7	3	6			1																				
AP	2		2		7	1																				
BA	26	38	2	15			1																			
CE	23	21	6	16																						
ES	8	6	3	4	1																					
GO	16	13	7	8			1																			
MA	16	13	7	5	4																					
MG	46	56	4	34	7						1															
MS	7	4	4	2	1																					
MT	6	2	4	2																						
PA	15	9	8	6		1																				
PB	12	11	4	5	3																					
PE	12	24	1	5	4	1					1															
PI	11	7	5	5	1																					
PR	24	31	7	8	5	3									1								1			
RJ	14	41	6	3	3																					
RN	10	7	4	5	1																					
RO	1	1	0	1																						
RR	1	0	1	1																						
RS	24	31	4	15	3	1																				
SC	16	12	5	10	1																					
SE	8	3	5	3																						
SP	43	72	9	24	6	2	1																			1
TOTAL	359	413	109	180	49	10	2	2	1	1	2			1									1			1

QUADRO 09

Distribuição de Frequência --- Coeficiente (2)

Estado	Nº Micros	Vagas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	25
AC	2	6			1	1																				
AL	9	7	4	3	2																					
AM	7	5	5	1		1																				
AP	2	2	1		1																					
BA	26	35	3	15	6	1	1																			
CE	23	21	6	16																						
ES	8	6	3	4	1																					
GO	16	13	7	8																						
MA	16	11	7	7	2																					
MG	46	55	4	34	7					1																
MS	7	4	4	2	1																					
MT	6	7		5	1																					
PA	15	9	8	6		1																				
PB	12	11	4	5	3																					
PE	12	23	2	4	4	1					1															
PI	11	8	5	4	2																					
PR	24	31	7	8	5	3	1																			
RJ	14	48	4	5	2	1										1								1		
RN	10	8	3	6	1																					
RO	1	3				1																				
RR	1	2			1																					
RS	24	36	2	15	5	1																				
SC	16	17	4	7	5																					
SE	8	7	2	5	1																					
SP	43	53	17	22	3																					1
TOTAL	339	428	102	182	54	9	3	3	1	2						1								1		1

QUADRO 10

Distribuição de Frequência — Coeficiente (3)

Estado	Nº Micros	Vagas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	24	47
AC	2	1	1																								
AL	9	3	6	3																							
AM	7	3	6																								
AP	2	0	2																								
BA	26	28	6	16	3	1	1																				
CE	23	18	9	13			1																				
ES	8	6	3	4	1																						
GO	16	15	7	7	1		1																				
MA	16	9	8	7	1																						
MG	46	52	7	33	5							1															
MS	7	4	4	2	1																						
MT	6	3	3	3	3																						
PA	15	9	9	5			1																				
PB	12	8	6	4	2																						
PE	12	19	2	6	3																						
PI	11	6	6	4	1					1																	
PR	24	41	8	7	5																				1		
RJ	14	46	6	3	3						2	1													1		
RN	10	7	4	5	1																						
RO	1	1		1												1											
RR	1	0	1																								
RS	24	34	3	16	3																						
SC	16	13	5	9	2																						
SE	8	1	7	1																							
SP	43	93	11	23	5			2	1																		1
TOTAL	359	420	130	173	37	4	4	2	2	1	2					1	1								1	1	1



Nos quadros 9, 10 e 11 são apresentadas as frequências para os coeficientes 2, 3 e 4, respectivamente. Observamos que a adoção do coeficiente de eleitorado determinaria um aumento do número de microrregiões não “distritáveis”. Enquanto para os coeficientes de população (C1 e C2) não seriam transformadas em Distritos 109 ou 102 microrregiões, para os de eleitorado (C3 e C4) estes números ascenderiam a 130 ou 126, respectivamente. Reflete-se, aí, o fato de que a relação entre eleitorado e população nas microrregiões do interior (que são a maioria) é inferior à existente nas microrregiões formadas em torno de cidades com população maior. Fornece-se, ainda, idéia da presença de outros fenômenos como, por exemplo, do analfabetismo.

De outro lado, verificamos que não são significativas as alterações da quantidade de microrregiões que se transformariam em um único Distrito (180 e 182, para os coeficientes 1 e 2; e 173 e 166, para os coeficientes 3 e 4), ainda que permanecendo a tendência à diminuição quando se trata dos coeficientes de eleitorado.

Chama a atenção, por fim, o que se passaria com a microrregião de São Paulo. Para os coeficientes de população (C1 e C2) esta microrregião desmembrar-se-ia em 38 ou 25 Distritos; para os coeficientes de eleitorado (C3 e C4), em 47 ou 28 Distritos. Em outro grande centro — o Rio de Janeiro — estes números seriam 20, 22, 24 e 23, respectivamente.

## 5 — MICRORREGIÕES COMO DISTRITOS

### **Simulação das eleições de 1978 à Câmara dos Deputados**

A simulação das eleições de 1978 à Câmara dos Deputados, como se distrital tivesse sido e considerando como Distritos as microrregiões, foi elaborada a partir dos seguintes conceitos:

- a) utilização dos quatro coeficientes (população e eleitorado, com representação igual ou desigual);
- b) arredondamento do número de vagas por microrregião para o mais próximo número inteiro;
- c) não foram consideradas as microrregiões de população ou eleitorado com menos de 50% dos respectivos coeficientes;
- d) para cada coeficiente foram adotados dois critérios básicos:
  - d.1) o candidato foi considerado eleito na microrregião em que teve o maior percentual de votos; e
  - d.2) o candidato foi considerado eleito na microrregião em que teve o maior número de votos;
- e) para cada um desses critérios básicos, duas outras hipóteses foram associadas:
  - e.1) foram considerados eleitos os candidatos mais votados; e
  - e.2) foram considerados eleitos os candidatos mais votados da legenda mais votada.

Procurou-se, com esses conceitos, resolver a questão da escolha da microrregião pela qual o candidato se elegeria. Seus votos nas demais microrregiões foram considerados como votos de legenda do Partido a que

pertencia. Há, por conseguinte, aspecto importante que se deve explicitar: estes votos poderiam ser dados a outros candidatos, do mesmo Partido ou não, ou ainda, poderiam levar a modificações na ordem dos eleitos de ambos os Partidos, o que poderia afetar os resultados apresentados.

Os quadros 12 e 13 apresentam os resultados obtidos com a simulação. É conveniente salientar, inicialmente, que o número de vagas apresenta, para as várias hipóteses, algumas variações; são decorrentes do critério de arredondamento utilizado. O fato de as unidades da federação menores, como Rondônia, Amapá e Roraima, não terem, em algumas hipóteses, nenhum representante, é também consequência daquele critério.

A análise de ambos os quadros demonstra que a mudança de critérios básicos para a escolha da microrregião que seria adotada pelos candidatos, como Distrito, não introduziria alterações substanciais nos resultados finais.

Chama a atenção, desde logo, o fato de que em praticamente todas as hipóteses consideradas verificar-se-ia um crescimento da bancada do MDB. Apenas em uma hipótese este Partido teria menor representação do que a efetivamente obtida em 1978 com o sistema proporcional: trata-se do caso em que o coeficiente seria de população e a representatividade desigual; ou seja, estas circunstâncias — sobretudo pelo fato de que a representatividade desigual dos Estados aumenta desproporcionalmente à representação dos Estados do Norte e Nordeste — seriam suficientes, neste caso, para anular a vantagem possivelmente originária da maior distritabilidade dos candidatos do MDB.

Esta é, aliás, a razão essencial que explicaria, nos demais casos, o crescimento da representação oposicionista indicado na simulação sob análise: a maior distritabilidade dos políticos do MDB que se candidataram, em 1978, à Câmara dos Deputados.

De outro lado, em um caso particular — coeficiente de eleitorado com representação igual —, a vantagem do MDB possivelmente teria sido ainda mais significativa (se suficientemente realista o modelo da simulação), a ponto mesmo de indicar, para o MDB, maior número de Deputados eleitos que os da ARENA. O resultado obtido é perfeitamente explicável: à medida que diminui o tamanho dos Distritos, a vantagem decorrente da maior distritabilidade dos políticos do MDB se acentua; e a representação igualitária aumentaria significativamente a representação dos Estados mais desenvolvidos, justamente onde o Partido da oposição mais se destacou no pleito de 1978.

Adicionalmente, convém salientar que, mesmo em circunstâncias que poderiam ser consideradas, *a priori*, como intencionalmente desfavoráveis à oposição — tal é o caso das hipóteses em que consideramos eleitos os candidatos mais votados da legenda mais votada, vale dizer, admitindo-se sublegenda para aquelas eleições — em termos globais a tendência antes assinalada (aumento da representação do MDB) ainda se verificaria. Observe-se, neste passo, que, em alguns Estados, a representação da oposição seria virtualmente anulada; em contrapartida, nas grandes microrregiões, de maior densidade populacional ou de eleitorado, a sublegenda “dizimaria” a ARENA, a ponto de prover o aumento da representação oposicionista, em termos globais.

QUADRO 12

Simulação das Microrregiões como Distritos - Critério: Maior Percentual

Estado	Situação 1978		Coeficiente 1				Coeficiente 2				Coeficiente 3				Coeficiente 4			
	Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada			
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
AC	3	3	0	1	0	1	3	3	2	4	0	1	0	0	1	3	2	4
AL	5	2	3	4	5	2	3	4	5	2	2	1	2	2	1	2	4	2
AM	4	2	2	1	3	0	4	1	5	0	2	1	3	0	3	2	5	0
AP	1	1					1	1	2	0						1	1	2
BA	24	8	31	7	32	6	28	7	30	5	21	7	22	6	26	8	26	6
CE	15	5	17	4	21	0	17	4	21	0	15	3	18	0	16	4	20	0
ES	5	3	3	3	4	2	3	3	4	2	3	3	4	2	4	3	4	3
GO	8	6	8	5	8	7	8	5	6	7	9	6	7	8	9	5	7	7
MA	10	2	10	3	13	0	9	2	11	0	8	1	9	0	8	2	10	0
MG	28	19	34	22	41	15	34	21	41	14	30	22	36	16	29	21	34	16
MS	4	2	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	2	4	1
MT	6	2	2	2	2	0	4	3	7	0	2	1	3	0	5	3	8	0
PA	6	4	6	3	6	3	6	3	6	3	5	4	5	4	5	4	5	4
PB	7	4	7	4	10	1	7	4	10	1	5	3	8	0	6	4	9	1
PE	14	8	17	7	16	8	16	7	15	8	12	7	12	7	15	7	14	8
PI	8	0	5	2	7	0	6	2	8	0	4	2	6	0	5	2	7	0
PR	19	15	16	15	24	7	16	15	24	7	20	21	24	17	20	22	24	18
RJ	11	35	11	30	0	41	12	36	0	48	12	34	0	46	11	33	0	44
RN	5	3	4	3	4	3	5	3	5	3	4	3	4	3	4	4	4	4
RO	1	1	0	1	0	1	2	1	0	3	0	1	0	1	1	1	0	2
RR	2	0					2	0	2	0					2	0	2	0
RS	14	18	9	22	13	18	12	24	18	20	12	22	13	21	12	22	13	21
SC	9	7	6	6	10	2	8	9	13	3	7	6	10	3	7	9	13	3
SE	4	2	2	1	2	1	5	2	5	2	0	1	0	1	3	2	3	2
SP	18	37	28	56	11	73	17	36	7	46	29	64	10	83	15	37	2	50
TOTAL	231	189	224	201	233	192	231	197	248	179	204	216	199	221	215	203	222	186

QUADRO 13

Simulação das Microrregiões como Distritos — Critério: Maior Número de Votos

Estado	Situação 1978				Coeficiente 1				Coeficiente 2				Coeficiente 3				Coeficiente 4			
	Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB																
AC	3	3	0	1	0	1	2	4	3	3	2	4	0	1	0	1	3	3	2	4
AL	5	2	3	4	5	2	3	4	3	4	5	2	1	2	2	1	2	4	4	2
AM	4	2	2	1	3	0	4	1	5	0	0	0	2	1	3	0	3	2	5	0
AP	1	1					1	1	1	2	0						1	1	2	0
BA	24	8	30	8	32	6	27	8	30	5	5	22	6	22	6	26	6	26	6	6
CE	15	5	16	5	21	0	16	5	21	0	0	15	3	18	0	15	5	20	0	0
ES	5	3	3	3	4	2	3	3	4	2	2	3	3	4	2	4	3	4	3	3
GO	8	6	8	5	6	7	8	5	6	7	7	9	6	7	8	9	5	7	7	7
MA	10	2	11	2	13	0	9	2	11	0	0	8	1	9	0	8	2	2	0	0
MG	28	19	33	23	41	15	33	22	41	14	30	22	36	16	29	21	34	16	16	16
MS	4	2	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	2	4	1	1	1
MT	6	2	2	0	2	0	4	3	7	0	2	1	3	0	5	3	8	0	0	0
PA	6	4	6	3	6	3	6	3	6	3	6	3	6	3	5	4	6	3	5	4
PB	7	4	8	3	10	1	8	3	10	1	5	3	8	0	7	3	9	1	1	1
PE	14	8	17	7	16	8	16	7	15	8	12	7	12	7	15	7	14	8	8	8
PI	8	0	6	1	7	0	7	1	8	0	5	1	6	0	6	1	7	0	0	0
PR	19	15	18	13	24	7	18	13	24	7	22	19	24	17	22	20	24	18	18	18
RJ	11	35	11	30	0	41	11	37	0	48	12	34	0	46	11	33	0	44	44	44
RN	5	3	4	3	4	3	5	3	5	3	4	3	4	3	5	3	4	4	4	4
RO	1	1	0	1	0	1	2	1	0	5	0	1	0	1	1	1	0	2	2	0
RR	2	0					2	0	2	0	0	2	0	0	2	0	2	0	0	0
RS	14	18	10	21	13	18	13	23	16	20	12	22	13	21	12	22	13	21	21	21
SC	9	7	6	6	10	2	8	9	14	3	7	6	10	3	7	9	13	3	3	3
SE	4	2	2	1	2	1	5	2	5	2	0	1	0	1	3	2	3	2	2	2
SP	18	37	28	56	11	73	15	38	7	46	29	34	10	83	14	38	2	50	50	50
TOTAL	231	189	227	198	233	191	230	198	249	179	209	211	199	221	219	199	222	196	196	196

## 6 — CANDIDATOS DISTRITÁVEIS

Procuramos, neste tópico, analisar uma das questões mais difíceis subjacente à discussão da introdução do sistema distrital no Brasil: o da reação positiva, ou não, pelos políticos, ao sistema.

Como se pode observar dos elementos mencionados anteriormente, a adoção do voto distrital não tem sido circunscrita a planos ideológicos precisos; tanto assim o é que iniciativas legislativas, no sentido da adoção do sistema, se verificaram no seio da oposição e da situação; e, ainda, o estudo sobre Minas, antes citado, indica que seriam distritáveis tanto políticos da ARENA como do MDB.

Embora se possa dizer — como ocorre seguidamente entre os integrantes da oposição — que a adoção do voto distrital seria tão-somente um recurso destinado a prover nutrida maioria governamental no Legislativo, nada há, *a priori*, que demonstre ser isso somente alcançável pela introdução do sistema distrital. Há tantos mecanismos tendenciosos no sistema distrital quanto sejam os existentes no sistema proporcional.

Além disso estes mecanismos “de algibeira” nem sempre produzem os resultados esperados, tal é a complexidade do processo político e a limitação das normas em controlar todas as suas variáveis. Exemplifica-se, neste passo, com o fracasso parcial do “pacote de abril” para o caso das eleições à Câmara dos Deputados em 1978<sup>(9)</sup>.

As mudanças nos processos de escolha da representação política trazem em seu bojo um espectro variado e múltiplo de reações que se tornam virtualmente impossíveis de análise em seu contexto global. Basta, para tanto, que imaginemos a circunstância, por exemplo, de alterações nos hábitos do eleitorado; ou, ainda, que, não sendo este consultado sobre as mudanças, contra elas intuitivamente se colocará, no contexto de uma reação meramente emocional. Observa-se, destarte, que a mera mudança do sistema abre perspectivas de difícil prognóstico, somente sondável mediante plebiscito ou amplo debate do tema.

Os políticos — ou a “classe política”, como ultimamente a eles se tem chamado — teriam motivações próprias, nem sempre ligadas às excelências ou às desvantagens de um sistema ou outro, mas, antes, de natureza “fisiológica”. Nesta categoria de interesses, por exemplo, poderíamos situar o custo da campanha para os candidatos. De igual forma, os políticos de tradição — ou ainda, os “figurões” e “caciques” dos Partidos — que têm projeção amplamente disseminada no Estado, ver-se-iam na contingência de “adotar” um Distrito e nele concorrer com uma liderança local forte, ainda que inexpressiva no âmbito estadual. Ainda nesta linha de raciocínio, caberiam variações múltiplas sobre a influência do poder econômico no processo eleitoral, capazes de subverter os mais seguros prognósticos.

A análise dos dados eleitorais de 1978, fundada na distribuição geográfica da votação dos candidatos — guardadas as restrições que a complexi-

(9) Ver DAVID V. FLEISCHER, “Renovação Política — Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a Égide do Pacote de Abril”, *Revista de Ciência Política*, 1980.

dade do problema está a exigir — deve, contudo, permitir que se tirem conclusões significativas.

A reação dos políticos poderia ser resumida nas respostas que obteriam às seguintes perguntas:

a) Se o candidato foi eleito nas últimas eleições — teria sido ele eleito também, se estas eleições tivessem sido distritais?

b) Se o candidato não foi eleito — teria sido eleito se tivessem sido distritais as eleições?

Evidentemente a simulação, para cada um dos candidatos, destas respostas não pode ser obtida pelos dados disponíveis, sobretudo porque não se dispõe da configuração precisa dos Municípios que constituiriam os Distritos.

Dá por que adotaram-se os seguintes critérios:

a) os Municípios foram combinados, de diversas formas, desde que contíguos, até obterem configuração próxima dos coeficientes;

b) estas combinações tiveram o número de Municípios variando de 1 a 15 Municípios, para o algoritmo dos candidatos eleitos e de 1 a 10 para o de não eleitos;

c) são considerados **distritáveis** os candidatos que tenham obtido mais de 50% de seus votos em **qualquer** das combinações de Municípios;

d) desprezaram-se os Municípios em que o candidato tenha obtido menos de 0,5% de seus votos;

e) a quantidade de hipóteses de combinações de Municípios variou de 1 a 50.000, para os eleitos, e de 1 a 10.000 para os não eleitos. Ao ultrapassarem estes limites, os candidatos foram considerados não distritáveis<sup>(10)</sup>.

O estudo foi realizado para os Estados de Pernambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Ao se analisarem os dados a seguir apresentados, convém explicitar, antes, o seguinte:

— o conjunto dos Estados referenciados não é, necessariamente, representativo dos demais Estados;

— a presença do Estado do Rio de Janeiro torna este conjunto de certa forma tendencioso aos distritáveis;

— o conceito de candidato distritável deve restringir-se ao descrito. Se, de um lado, nos parece correto supor que ele espelha tendências, de outro,

(10) A alteração do número de Municípios que participaram das combinações e da quantidade de testes realizados para os candidatos, no caso dos não eleitos, decorre da análise dos resultados da aplicação do algoritmo aos candidatos eleitos e objetivaram maior eficiência computacional.

é necessário reconhecer que as variáveis consideradas são sobretudo limitadas, distantes, portanto, da pretensão de representar a complexidade inerente aos problemas políticos.

No quadro 14 apresentamos as simulações para os candidatos eleitos, os não eleitos e para todos os candidatos que concorreram nestes seis Estados. Cada uma destas três modalidades ainda é discriminada em duas hipóteses; quocientes determinados pelo eleitorado com representação igual, e com representação desigual.

Se considerarmos o coeficiente de **eleitorado** com representação **igual** para os Estados, teríamos os seguintes elementos, para os Estados considerados e candidatos eleitos:

- dos 130 eleitos não seriam distritáveis 60 deles, ou seja, 46%;
- os distritáveis somariam 70, o que vale dizer, em termos percentuais, 54%.

A análise Estado a Estado demonstra, contudo, que a distribuição de distritáveis e não distritáveis não seria homogênea, o que significa dizer que em alguns Estados (Bahia e Pernambuco) o número de não distritáveis seria maior do que o de distritáveis, enquanto nos demais (Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Sergipe) o número de eleitos distritáveis seria maior do que os não distritáveis.

De igual forma chama a atenção o fato de que, à exceção do Espírito Santo — em que 3 eleitos não são distritáveis (37,5%) e 5 eleitos são distritáveis (62,5%) —, as proporções seriam relativamente radicais, ou seja, não haveria tendências para o equilíbrio.

Se alterarmos o coeficiente, passando a utilizar o de **eleitorado** com representação **desigual** para os Estados, ou seja, mantidas as representações atuais, os Estados do Espírito Santo e Sergipe teriam sua situação alterada, determinando o aumento do número de eleitos não distritáveis. Para os demais Estados a situação permaneceria inalterada.

A alteração se justifica à medida em que se observa que a diminuição do valor dos coeficientes para aqueles Estados foi significativa, reduzindo sensivelmente a dimensão dos Distritos, conforme se pode verificar do quadro seguinte:

Estado	Coeficiente (3)	Coeficiente (4)	Variação (%)
BA	109.596	100.618	— 8,2
ES	109.596	90.967	— 17,00
PE	109.596	91.758	— 16,28
RJ	109.596	111.779	+ 1,99
SC	109.596	103.420	— 5,44
SE	109.596	58.775	— 46,38

Note-se, ainda, que embora a redução do tamanho dos Distritos em Pernambuco tenha sido equivalente à do Espírito Santo, naquele Estado não haveria alteração da relação entre distritáveis e não distritáveis.

#### QUADRO 14

Porcentagem de Candidatos "Distritáveis". Eleitos, Não Eleitos e Total de Candidatos (Duas hipóteses em seis Estados)

	RJ	BA	PE	SC	ES	SE	TOTAL
Nº de Eleitos	46	32	22	16	8	6	130
Eleitorado c/ Rep. Igual	Nº 84.78	3 9.37	6 27.27	12 75.00	5 62.50	5 83.33	70 53.84
Eleitorado c/ Rep. Desigual	Nº 84.78	3 9.37	6 27.27	12 75.00	3 62.50	2 83.33	65 50.00
Nº de Não Eleitos	91	33	34	19	15	10	202
Eleitorado c/ Rep. Igual	Nº 89.01	9 27.27	9 26.49	14 73.68	11 73.33	9 90.00	133 65.84
Eleitorado c/ Rep. Desigual	Nº 89.01	9 27.27	9 26.49	14 73.68	9 60.00	6 60.00	128 63.36
Nº de Candidatos	137	65	56	35	23	16	332
Eleitorado c/ Rep. Igual	Nº 87.59	12 18.46	15 26.78	26 74.28	16 69.56	14 87.50	203 61.14
Eleitorado c/ Rep. Desigual	Nº 87.59	12 18.46	15 26.78	26 74.28	12 52.17	8 50.00	193 58.13

No caso dos candidatos não eleitos, observamos que a porcentagem de "distritáveis" aumenta ligeiramente nos Estados menos distritáveis (Bahia e Pernambuco), mas as cifras se mantêm mais ou menos constantes para os outros Estados. Novamente a desigualdade (quociente maior) reduz a porcentagem de "distritáveis" nos Estados menores que Espírito Santo e Sergipe.

Finalmente, observamos que, para todos os candidatos que concorreram nas eleições de 1978 nestes seis Estados, os Estados de Pernambuco e Bahia seriam inviáveis para este sistema distrital; Rio de Janeiro continuaria o mais viável, seguido por Santa Catarina, Espírito Santo e Sergipe.

Provavelmente, os resultados para Pernambuco e Bahia são devidos à grande extensão territorial, ao número de Municípios destas unidades, e

ao fato de a ARENA, nestes Estados, ser bastante subdividida em facções. O caso do Rio de Janeiro demonstra a predominância da Cidade do Rio de Janeiro sobre o interior, relativamente com poucos Municípios (Rio foi considerado como se fosse um "Distritão" não divisível), e, também, a hegemonia do MDB neste Estado. O caso de Sergipe merece especial destaque, pois é um Estado pequeno no Nordeste. Aparentemente, em 1978, este Estado foi "loteado" pela ARENA, no sentido de que "certos candidatos seriam votados em certos lugares". Assim, de uma certa maneira, o Estado teria sido, de antemão, "dividido em Distritos".

No quadro 15, apresentamos as simulações para os candidatos eleitos, não eleitos e para todos os candidatos, discriminando os dois Partidos ARENA e MDB, nos seis Estados. A análise continua como no quadro 14, ou seja, apresentando-se três categorias com as duas hipóteses relativas ao tipo de representação por eleitorado, igual ou desigual.

#### QUADRO 15

Porcentagem de Candidatos "Distritáveis", ARENA vs. MDB: Eleitos, Não Eleitos e Total de Candidatos (Duas hipóteses em seis Estados)

		RJ	BA	PE	SC	ES	SE	TOTAL
Nº de Eleitos		46	32	22	16	8	6	130
Eleitorado c/ Rep. Igual	A	15.22	0.0	22.72	31.25	25.00	50.00	16.92
	M	69.56	9.37	4.54	43.75	37.50	33.33	36.92
Eleitorado c/ Rep. Desigual	A	15.22	0.0	22.72	31.25	25.00	16.66	15.38
	M	69.56	9.37	4.54	43.75	12.50	16.66	34.61
Nº Candidatos Não Eleitos		91	33	34	19	15	10	202
Eleitorado Rep. Igual	A	36.26	15.15	11.76	21.05	40.00	40.00	27.72
	M	52.74	12.12	14.70	52.63	33.33	50.00	38.12
Eleitorado Rep. Desigual	A	36.26	15.15	11.76	21.05	33.33	20.00	26.24
	M	52.74	12.12	14.70	52.63	26.66	40.00	37.13
Nº de Candidatos		137	65	56	35	23	16	332
Eleitorado Rep. Igual	A	29.20	7.69	16.07	25.71	34.78	43.75	24.49
	M	58.39	10.76	10.71	48.57	34.78	43.75	37.65
Eleitorado Rep. Desigual	A	29.20	7.69	16.07	25.71	30.43	18.75	21.98
	M	58.39	10.76	10.71	48.57	21.74	31.25	36.14

Em termos partidários (ARENA e MDB), para coeficiente de **eleitorado** com distribuição **igual** (coeficiente (3)), teríamos que, entre os 67 eleitos da ARENA nos Estados analisados, 22 (32,83%) seriam distritáveis e 45

(67,17%) não o seriam. E, no caso do MDB, dos 63 eleitos, 48 (76,19%) seriam distritáveis e 15 (23,81%) não o seriam.

O MDB teria, assim, mais eleitos distritáveis que a ARENA e, mais ainda, os possíveis adeptos do sistema distrital formariam maioria dentro do MDB e minoria dentro da ARENA.

Considerando os não eleitos e o coeficiente **eleitorado** com distribuição igual (coeficiente (3)), observamos que, para os 102 candidatos não eleitos da ARENA, 56 (54,90%) seriam distritáveis e 46 (45,10%) não o seriam. E, dos 100 candidatos não eleitos do MDB, 77 seriam distritáveis e 23 não o seriam.

Observa-se, assim, que, entre os não eleitos da ARENA, os eventuais adeptos do sistema distrital poderiam ser considerados majoritários, ao contrário do que ocorre entre os eleitos.

Juntando-se os candidatos eleitos com os não eleitos e considerando o coeficiente de **eleitorado** com distribuição igual (coeficiente (3)), observamos que, dos 169 políticos da ARENA que se candidataram às eleições de 1978 naqueles Estados, 78 (46,15%) seriam distritáveis e 91 (53,85%) não o seriam; e dos 163 políticos do MDB, 125 (76,69%) seriam distritáveis, enquanto 38 (23,31%) não o seriam.

Com relação ao quadro 15, concluímos que nestes seis Estados, o MDB provavelmente teria maiores condições de concorrer numa eleição distrital do que a ARENA. Lembramos que o caso do Estado do Rio de Janeiro é uma "aberração", seja porque a Cidade do Rio domina o interior (o que não acontece, por exemplo, em relação à São Paulo), seja pelo fato do MDB ter uma maioria de quase 2/3 da bancada eleita.

O MDB apresenta um quadro mais "distritável" porque seus candidatos são mais votados nas cidades maiores de cada Estado, exatamente naqueles Municípios que formariam Distritos (atingem o coeficiente) por si próprios, ou mediante junção com outros poucos Municípios. Em outras palavras: a distribuição natural da votação do MDB coadunar-se-ia melhor com o sistema distrital.

No caso da ARENA, dois são os fatores: em primeiro lugar, teríamos o inverso da "vantagem" do MDB, ou seja, a ARENA é mais votada no interior, em cidades médias e pequenas, que necessitam juntar-se a um número maior de Municípios para formar Distritos; este fato gera o segundo fator, que é o da maior competição entre candidatos da própria ARENA nestas áreas, levando a que diminuam as chances dos arenistas em serem distritáveis.

Sugerimos cautela na extrapolação destes dados, relativos apenas a seis Estados, para o País como um todo, eis que representam um pouco menos que um terço da representação política e contêm certas "aberrações" como mencionadas acima.