



**EFEITOS DO SISTEMA ELEITORAL
SOBRE A REPRESENTAÇÃO
POLÍTICA: A MAGNITUDE DISTRITAL
DOS MUNÍCIPIOS NO BRASIL EM 2004**

**EFFECTS OF THE ELECTORAL
SYSTEM ON THE POLITICAL
REPRESENTATION: THE
DISTRICT MAGNITUDE OF THE
MUNICIPALITIES IN BRAZIL IN 2004**

Luis Gustavo Grohmann¹

Recibido: 01/09/2017

Aceptado: 19/12/2017

RESUMEN

O artigo examina os efeitos da alteração do número de vereadores nos municípios brasileiros, nas eleições de 2004, sobre a representação política. Para tanto, empregou o método experimental. Revela que esses efeitos são o aumento da desproporcionalidade do sistema eleitoral e da concentração partidária, mas em patamares que não retiram suas características fundamentais, especialmente a manutenção do multipartidarismo. Também examina a distribuição regional desses efeitos.

PALABRAS CLAVE: Representação Política, Sistema Eleitoral, Sistema Partidário, Magnitude Distrital, Desproporcionalidade

1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. E-mail: lmgrohmann@gmail.com

ABSTRACT:

The article examines the effects of the change in the number of municipal councilors in Brazilian municipalities, in the 2004 elections, on political representation. The experimental method is used. It reveals that the effects are the increase of the disproportionality of the electoral system and the party concentration, but in levels that do not take away its fundamental characteristics, especially the maintenance of the multiparty system. It also examines the regional distribution of these effects.

KEY WORDS: *Political Representation, Electoral System, Party System, District Magnitude, Disproportionality*

1. INTRODUCCIÓN

O objetivo deste artigo² é determinar o efeito da mudança de regras do sistema eleitoral sobre o processo de representação política nos municípios brasileiros, tomando como objeto de investigação as alterações do número de vereadores das câmaras legislativas em relação ao tamanho da população e do eleitorado de cada município, promovidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para as eleições municipais de 2004. Essas alterações proveram de novos estratos distributivos à antiga lei constitucional de 1988, que deixava largo espaço para que iguais populações tivessem representação diferenciada. A importância em trazer um fenômeno político que aconteceu em um passado distante se dá pela oportunidade em desenvolver uma pesquisa experimental, o que proporciona validar os fundamentos teóricos que buscam explicar o fenômeno eleitoral e, em particular, os sistemas eleitorais. O argumento é de que o número de cadeiras a serem ocupadas nas câmaras legislativas incide na proporcionalidade do sistema eleitoral e no formato do sistema partidário parlamentar. A alteração do número de assentos parlamentares implica discutir a questão da magnitude eleitoral e seus efeitos sobre o sistema partidário, no sentido de produzir sua concentração ou fragmentação.

Este trabalho está organizado da seguinte maneira: uma introdução sobre o tema (contexto institucional brasileiro e normas do sistema eleitoral) e seus pressupostos teórico-metodológicos; uma seção contendo discussão destes pontos, incluindo a definição de hipóteses; na sequência, apresentamos os resultados para o plano nacional e para o plano regional³. Por fim, analisamos estes resultados à luz dos pressupostos teóricos e suas implicações para o processo representativo e democrático no Brasil.

2. A pesquisa contou com excelente colaboração de Julio Canello e Graciela Froehlich, como assistentes. Fernando Gomes e Fernando Colombo participaram como auxiliares.

3. No Brasil existem cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) que têm diferenças em sua formação geográfica, histórica, social, econômica e política.

A dimensão municipal é importante no cenário político brasileiro. A partir da Constituição de 1988, os municípios foram considerados entes federados, passando a usufruir de um status mais elevado em seu relacionamento com o poder central da federação brasileira. A institucionalidade do governo no Brasil em âmbito local, estadual e federal apresenta uma estrutura presidencialista e de separação de poderes. Assim, os municípios brasileiros organizam-se aos moldes do governo federal, com um Executivo (Prefeito, com Secretarias especializadas por função, aos moldes dos ministérios) e Legislativo (Câmara de Vereadores). No campo das atribuições de cada poder reproduzem-se as condições institucionais que regulam o relacionamento entre Executivo e Legislativo estaduais e federal, com ausência de mecanismos mais fortes em prol do Executivo, como decretos executivos.

Os partidos políticos também se estruturam no plano local. O cargo de Prefeito é importante, particularmente para aqueles políticos que ambicionam ocupar postos nos níveis estadual e federal. Nesse sentido, os Executivos têm que necessariamente interagir com as Câmaras de Vereadores para realizarem a bom termo seus governos, estabelecendo redes regionais e partidárias consistentes.

As eleições municipais de 2004 ocorreram obedecendo às novas regras de regulação do número de cadeiras legislativas, estabelecidas pelo TSE naquele mesmo ano. No entanto, os eleitores não reconheceram imediatamente seus efeitos a ponto de votar estrategicamente, isto é, considerando tanto a diminuição ou o aumento do número de cadeiras representativas, quanto os seus desdobramentos sobre o sistema partidário e sobre as candidaturas. Assim, a possibilidade de realização de um experimento se coloca. Este trabalho simula os resultados eleitorais que teriam ocorrido sob a vigência das regras antigas, anteriores à alteração do número de vereadores, e compara-os aos resultados da eleição real, efetivamente realizada.

Há uma especificidade na primeira eleição que é realizada sob as novas regras. Ela dispõe de uma dinâmica diferenciada em relação ao processo de longo prazo de sucessivas eleições, quando então o eleitorado passa a perceber as implicações das regras confrontadas com as alternativas políticas existentes. Essa primeira eleição reformatada representa a conjunção entre a lógica do eleitorado, ainda marcada pelas antigas regras, e o processamento institucional das novas ordenações. Nesse sentido, as preferências políticas da maior parte do eleitorado, seu cálculo estratégico e sua percepção acerca de quem pode ganhar ou perder, são orientadas por informações que ainda não sofreram modificações.

No caso da alteração do número de vereadores nas casas legislativas muni-

cipais brasileiras em 2004, ocorrida em pleno ano eleitoral, não houve tempo para que novas estratégias partidário-eleitorais fossem implementadas e nem para que a maior parte do eleitorado fosse capaz de alterar significativamente sua perspectiva de voto. Assim, afastada a possibilidade de existirem “efeitos psicológicos” de monta, podemos reconhecer os “efeitos mecânicos” desta alteração⁴.

Cabe referir a importância do experimento. O método experimental tem respostas mais claras e menos ambíguas. Sua relevância se dá pela capacidade de oferecer ao pesquisador um maior controle sobre o processo de pesquisa: uma melhor definição e manipulação sobre as variáveis e seu comportamento, isolando-as de outros fatores e variáveis potencialmente influentes, maximizando a confiança na validade dos resultados da pesquisa (Kerlinger, 1980:124; Druckman, Green, Kuklinski, Lupia, 2011). Ele também facilita a replicação, isto é, permite com que outros pesquisadores possam igualmente realizá-la, comprovando os resultados alcançados. O método exige no mínimo dois grupos: um experimental e outro de controle⁵. A comparação entre eles pode ser melhor empreendida quando, dentro de um mesmo contexto, existe um grupo que sofre as alterações ou influências do que queremos verificar e outro grupo que não sofre essas alterações ou influências. O ponto ideal é quando estes grupos têm grandes similitudes quanto à sua constituição e natureza.

Tratamos das votações na eleição para vereadores em 2004 submetidas a condições diferentes (as regras do processo eleitoral), sendo que foram considerados dois grupos de resultados eleitorais: aqueles que realmente aconteceram (grupo de controle), nas eleições de 2004, e aqueles que foram produzidos pela nossa simulação⁶ (grupo experimental), empregando as antigas regras, vigentes até 2003. Dessa forma, podemos verificar os efeitos da alteração da magnitude dos distritos no contexto das eleições locais brasileiras.

4. Ver Duverger (1950:14; 1970:260), o qual entende por efeitos mecânicos as regras do sistema eleitoral em si, e compreende por efeitos psicológicos tanto as táticas e estratégias das elites partidárias quanto o comportamento do eleitorado, ao longo das sucessivas eleições. Concordam com esse entendimento Blais (1991) e Shugart (1988).

5. A aleatoriedade se aplica na constituição dos grupos de controle e de experimento quando são construídas amostras dos objetos. Em nosso trabalho tratamos do universo de municípios onde houve alteração no número de vereadores. Mesmo em estudos que sejam aptos a amostragem, essa exigência pode ser relativizada (Kerlinger, 1980:94).

6. Simulação é um conjunto de dados calculados e articulados a partir de pressupostos teóricos e metodológicos, com o intuito de prever efeitos e/ou comparar com dados reais. Muitas vezes a simulação pode ser o próprio experimento.

2. DISCUSSÃO E PROPOSIÇÕES

O número de vereadores para as Câmaras Municipais brasileiras foi arbitrado pela Constituição Federal brasileira de 1988. O artigo 29, inciso IV, dessa Constituição, determinava que o número de vereadores fosse proporcional à população do município observando os limites: a) mínimo de nove e máximo de 21 vereadores para municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de 33 e máximo de 41 em municípios com mais de um milhão de habitantes e menos de cinco milhões de habitantes; e finalmente c) mínimo de 42 e máximo de 55 nos municípios com mais de cinco milhões de habitantes.

Esse regramento da distribuição de vereadores conforme o tamanho da população dos municípios foi alterado pelo Congresso brasileiro em setembro de 2009, por meio da Emenda Constitucional 58/2009. A alteração diz respeito à criação de novas faixas de proporcionalidade entre número de vereadores de um município e tamanho de sua população. O número de assentos legislativos varia de nove (como máximo para municípios com até 15.000 habitantes) a 55 (como máximo para municípios com mais de oito milhões de habitantes), tendo 24 faixas de distribuição, cada uma delas acrescentando dois vereadores em relação à predecessora. A variação do número de habitantes não acompanha proporcionalmente este acréscimo, resultando em padrões desiguais de distribuição da representação nos municípios. Essa emenda Constitucional passou a ter vigência a partir das eleições municipais de 2012.

Mas em 2003, o Ministério Público de São Paulo estabeleceu ação junto ao Tribunal Superior Eleitoral contra a Câmara Municipal do município de Mira Flores, no estado de São Paulo, buscando diminuir o número de vereadores. A ação foi julgada pelo TSE em abril de 2004 (Resolução 21.702/2004 e Resolução 21.803/2004), que decidiu a favor da diminuição de assentos parlamentares e, conseqüentemente, definiu novo regramento para os municípios brasileiros. A medida permaneceu dentro dos parâmetros constitucionais então vigentes, com três faixas variando entre 9 vereadores, no mínimo, e 55 vereadores, no máximo, mas alterou os intervalos de distribuição do número de cadeiras legislativas em relação à população municipal. Isso resultou em diminuição do número de cadeiras legislativas na eleição de 2004 em quase metade dos municípios brasileiros, principalmente naqueles onde a população era muito pequena. Ao reverso, nos grandes municípios, como as capitais, o número de vereadores aumentou.

Após essa Resolução, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs)⁷ foram interpostas junto ao Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu a constitucionalidade do arbitramento por parte do TSE acerca da distribuição de

cadeiras legislativas conforme o tamanho da população. Em definitivo, o STF julgou e confirmou a Resolução em 2005. Ainda em 2004, enquanto as forças localistas se mobilizavam, houve na Câmara de Deputados, a tentativa de tramitação de projeto de emenda constitucional que realinhava o número de vereadores (PEC 333/2004). Não houve consenso, e esse projeto não foi aprovado. As justificativas do Judiciário para o estabelecimento da alteração radicaram em questões relativas à “técnica” do Direito, como a interpretação de que cabia ao TSE preencher as lacunas da legislação, ato permitido pela Constituição. Além disso, o Ministério Público advogou que a alteração do número de vereadores, em especial a diminuição do seu número na maior parte das cidades, provocaria uma redução de gastos no âmbito do poder legislativo, revertendo esses recursos em benefício da população.

Por outro lado, o argumento que buscava defender a não alteração do número de vereadores, veiculado pelos defensores dos interesses localistas, foi construído em torno da questão federativa e da autonomia que os municípios detinham desde a Carta de 1988. Em nenhum momento o debate enfrentou a questão da representação política ou a questão do impacto das alterações sobre o sistema eleitoral e sobre o sistema partidário.

Não há um número ideal de representantes em relação a um número de eleitores. Essas relações são arbitradas pela sociedade, de acordo com sua cultura, suas lutas, os interesses e a organização dos diferentes grupos, suas instituições e recursos. Ainda que em tempos passados tenham havido tentativas de resolver a questão⁸, somente com as análises contemporâneas sobre os sistemas eleitorais, e seus impactos sobre os sistemas partidários, pode-se determinar com acuidade a importância do número de representantes em um parlamento frente ao número de seus constituintes.

Existem dois princípios gerais básicos que operam nos sistemas eleitorais: o majoritarismo e o proporcionalismo. O primeiro pugna que o resultado das eleições deve premiar a posição majoritária, isto é, aquela que é preferida pela maioria, claramente definida. O segundo indica que a diversidade das forças políticas é que deve ser contemplada, incrementando os efeitos distributivos junto à representação e ao poder⁹.

7. Ações Diretas de Inconstitucionalidade são solicitações interpostas junto ao STF por parte de atores políticos como partidos, associações, etc., com o objetivo de impedir a vigência de uma lei ou medidas aprovadas, através da afirmação de sua incongruência ou contradição com a Constituição.

8. Madison (Madison, Hamilton e Jay, 1993:375) advogou o número de um representante para cada 30.000 eleitores, copiando a prática existente na Inglaterra, que arbitrava a relação de um representante para 28.670 eleitores; na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) havia um representante para cada 25.000 eleitores conforme a Constituição de 1924 (Denisov e Kirichenko, 1959).

9. Para uma discussão dos princípios gerais dos sistemas eleitorais, e seus efeitos nas democracias, ver Bingham Powell Jr. (2000) e Lijphart (1989, 1994, 2003).

A expressão máxima do primeiro princípio é o sistema de maioria absoluta com distritos uninominais. No segundo são as eleições proporcionais com fórmula eleitoral que, ao respeitar a quantidade de votos recebidos por cada força, apresenta alta magnitude de distrito, isto é, grande quantidade de cadeiras disponíveis para serem ocupadas. Em meio a um e outro, temos as formas híbridas dos dois princípios. É nesse sentido que Tavares (1994:63) classifica os sistemas eleitorais dentro de um *continuum* de proporcionalidade¹⁰, isto é, a medida de correspondência entre as quantidades de votos recebidos pelos partidos e candidatos e a quantidade de cadeiras obtidas no parlamento.

Os sistemas eleitorais contam com pelo menos quatro importantes elementos constitutivos: a fórmula eleitoral, a magnitude do distrito eleitoral, o formato da lista partidária de candidatos e as cláusulas de barreira¹¹. A fórmula eleitoral é responsável por transformar número de votos em número de cadeiras legislativas. A magnitude distrital diz respeito ao número de cadeiras legislativas que estão em disputa. A lista normatiza como os candidatos serão apresentados ou votados, se individualmente, se em listas partidárias, com ordenamento da lista proporcionado pelo eleitor, ou não. As cláusulas de barreira abarcam os mecanismos que impedem que partidos com poucos votos assumam alguma cadeira no legislativo.

O problema da alteração do número de vereadores nas Câmaras Municipais está relacionado à discussão sobre os efeitos da magnitude dos distritos. Em especial, diz respeito à magnitude do distrito municipal e das demais normas do processo eleitoral brasileiro que com ela têm conexão, dentre elas o quociente eleitoral e seu funcionamento como cláusula de barreira. O sistema eleitoral brasileiro tem como fórmula eleitoral para as eleições proporcionais municipais a combinação do método Hare, para a primeira distribuição, com o método das maiores médias, para as sobras (Tavares, 1994)¹². Quanto ao formato da lista de candidatos, tem-se que a lista é escolhida pelo partido em convenção, cabendo ao eleitor votar em um candidato,

10. Para outras classificações ver Blais (1988) e Nohlen (1994:58). Conforme Blais (1988:107), as classificações envolvendo variáveis do sistema eleitoral dependem muito do aparato teórico e do empírico para serem valoradas.

11. Para classificar os sistemas eleitorais, Lijphart inicialmente enumerou cinco fatores (1989:203). Mais adiante, acabou por apontar sete (2003:170): fórmula eleitoral, magnitude dos distritos, barreira eleitoral, número de membros da assembleia, influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais interpartidários. Optamos pela perspectiva de Tavares por ser mais parcimoniosa, sendo que os seus fatores estão presentes em todos os sistemas eleitorais.

12. Nohlen (1994:430) classificou a fórmula eleitoral brasileira para eleições legislativas como a D'Hondt, que é uma série de divisores. A legislação brasileira diz que se trata de um sistema de cociente eleitoral, com distribuição dos assentos restantes por meio das maiores médias, obtidas através de cocientes calculados sucessivamente ao preenchimento das cadeiras restantes, e não por uma série de divisores diretamente aplicada. Ver Capítulo IV do Código Eleitoral Lei nº4737 de 1965.

através de voto uninominal. A ordem da lista (isto é, qual candidato será preferido para ocupar uma cadeira obtida pelo partido) é determinada pelo voto do eleitor. Uma espécie de cláusula de barreira, para as eleições municipais, é dada pela fórmula do quociente eleitoral, ou seja, um partido só pode se habilitar a obter cadeiras se alcançar a quantidade de votos correspondentes à divisão do número total de votos válidos (após 1998, somente votos em partidos e candidatos) pelo número de cadeiras legislativas em disputa.

A magnitude do distrito eleitoral é especialmente importante, seus efeitos incidem no processo eleitoral como um todo, freando ou incentivando a formação de maiorias, a proporcionalidade, a fragmentação do sistema partidário, repercutindo nas condições sob as quais o processo democrático-representativo na sociedade e no Estado operam. Pesquisadores contemporâneos são unânimes em afirmar a fundamental importância da magnitude do distrito (Rae, 1977; Duverger/Sartori, 1988:59; Taagepera e Shugart, 1989; Lijphart, 1989, 1994, 2003; Nohlen, 1994; Tavares:1994, dentre muitos outros).

Um número maior de cadeiras legislativas à disposição dos partidos, e sendo a fórmula eleitoral proporcional, conduzirá a que mesmo as menores forças partidárias possam obter representação:

“Ao nível interno dos distritos, adotadas fórmulas de representação proporcional, quanto maior a magnitude distrital, menor o desvio em relação à proporcionalidade e maior o número de partidos com representação legislativa, bem como daqueles que competem no mercado eleitoral, até o limite dado pelo número de clivagens sócio-políticas relevantes que pressionam por representação”. (Tavares, 1994:337)

A magnitude distrital é estratégica no sentido de alterar a proporcionalidade do sistema eleitoral com efeitos diretos no escopo da representação partidária parlamentar, concentrando-a ou fragmentando-a. Por outro lado, a diminuição da magnitude para níveis abaixo de cinco cadeiras legislativas em sistemas proporcionais leva ao estabelecimento de efeitos típicos de uma eleição majoritária. Quanto maior for a magnitude, maior será a proporcionalidade e, reversamente, quanto menor for a magnitude menor será a proporcionalidade.

Conforme observou Rae (1977:122), o incremento de proporcionalidade gerado pelo aumento do número de representantes cresce a taxas decrescentes, isto é, o aumento da proporcionalidade tende a próximo de zero quanto

maior for o parlamento. Apesar dessa constatação, o efeito da magnitude eleitoral sobre a proporcionalidade do sistema está estabelecido, principalmente para parlamentos de menor tamanho. Assim, as mudanças do TSE em 2004, ao diminuir o número de postos nos pequenos municípios e o aumentarem nos grandes provocariam um efeito determinado na proporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro. Nos pequenos distritos provocariam aumento da desproporção; nos grandes, aumento da proporcionalidade.

Rae (1977:130) e Lijphart (2003:193) atribuem para sistemas eleitorais proporcionais, quando considerados apenas os seus efeitos mecânicos, uma correlação positiva entre magnitude distrital e proporcionalidade e entre magnitude e fragmentação do sistema partidário parlamentar. Lijphart (1994:75) indica que a combinação de efeitos mecânicos e psicológicos atuam para correlacionar desproporcionalidade e número de partidos. Cox (1997:174) demonstrou que a antecipação dos efeitos do sistema eleitoral por parte dos eleitores confirma a tendência à conservação da proporcionalidade (Taagepera e Shugart, 1989:123) e que há a combinação dos efeitos psicológicos com os mecânicos. Para Cox, a antecipação dos efeitos do sistema eleitoral por parte dos eleitores (o incentivo a votar em partidos com condições reais de obter representação), considerando que maiores magnitudes permitem maior número de partidos parlamentares, acaba por elevar o número de partidos eleitorais, o que redundaria em maior desproporção. Dessa forma, há duas variáveis que imprimem tendências opostas sobre a proporcionalidade, a magnitude (positiva) e o número de partidos (negativa).

Jones (1993), analisando sistemas eleitorais e eleições na América Latina, confirma a proposição de Rae e Lijphart acerca do efeito da magnitude sobre a desproporcionalidade, ou seja, quanto maior a magnitude menor a desproporcionalidade. Jones também registra que a magnitude tem impacto sobre o multipartidarismo. Quanto maior a magnitude maior o número de partidos. Mas, nesse caso, o seu impacto é menor do que sobre a desproporcionalidade. A relação entre multipartidarismo e desproporcionalidade existe, mas de maneira fraca.

Todo e qualquer sistema eleitoral provoca a contração do número de partidos parlamentares em relação ao número de partidos eleitorais. Esta tendência se reforça quando diminuimos a magnitude do distrito. Porém, essa espécie de oligarquização não implica, necessariamente, impugnação ou diminuição dos aspectos democráticos do regime. Há uma relação entre grau de diversidade política da sociedade (e seus grupos organizados) e grau de diversidade política dos atores autorizados a participar. Ou seja,

em uma sociedade cindida em duas posições políticas, se espera que possa haver uma expressão partidária igualmente bipartida, sem que signifique oligarquização. Já em sociedades com diferentes e numerosas expressões políticas, a não representação dessa diversidade implica em efeitos concentradores do sistema eleitoral.

No caso brasileiro, a magnitude do distrito também se articula com o quociente eleitoral. Para uma mesma população eleitoral, quando o número de cadeiras do distrito é menor, mais concentradores são seus efeitos porque um número mais alto de votos é requerido para que um partido obtenha uma cadeira parlamentar. Dessa forma, considerando a fragmentação político-partidária, e observando a permanência dos efeitos psicológicos das regras eleitorais anteriores, o resultado produzido não seria uma concentração de votos por ato deliberado dos eleitores, mas sim a *não representação político-partidária* de contingente expressivo destes mesmos eleitores.

De toda forma, a literatura da área indica que os sistemas eleitorais que operam sob lógica proporcionalista *tenderiam* a demonstrar, tanto para as forças partidárias quanto para o eleitorado, elevado grau de permissão à diversidade, servindo como estímulo à sua manifestação. Nos interessa os efeitos da magnitude sobre o número de partidos parlamentares e sobre a desproporcionalidade. Como afastamos, para fins de análise, os efeitos psicológicos das eleições para vereadores de 2004, podemos focar em um conjunto menor e mais controlável de relações entre variáveis. Decorre que não é preciso medir a influência do número de partidos sobre a desproporcionalidade, ainda que eventualmente possamos fazer referências a ela.

No campo das relações executivo-legislativo, como resultado da expansão ou da contração do sistema partidário parlamentar, temos a possibilidade da formação de maiorias pró e contra os Executivos (no caso, prefeitos). A expansão de cadeiras pode permitir tal grau de diversidade partidária que obrigaria os Executivos a formarem coalizões partidárias e parlamentares com o intuito de terem sua agenda de governo aprovada. O mesmo dilema que ocorre no plano federal, no sistema que Abranches (1988) nominou como “presidencialismo de coalizão”. Tal disposição impacta diretamente os custos de manutenção da governabilidade e da execução dos planos de governo.

Assim, delimitamos três questões que são respondidas por nossa investigação e se articulam com as discussões do campo dos estudos sobre sistemas eleitorais: a alteração do número de vereadores em 2004 provocou concentração do sistema partidário municipal? A alteração do número de

vereadores em 2004 provocou aumento da desproporcionalidade E, se houve a concentração partidária, ela beneficiou ou prejudicou o apoio legislativo aos prefeitos eleitos? Para responder a estas questões devemos observar um conjunto de hipóteses de trabalho:

H1: quanto menores as magnitudes dos distritos, maior será a concentração partidária no parlamento;

H2: quanto menores as magnitudes dos distritos, maior será a desproporcionalidade;

H3: quanto menores as magnitudes dos distritos, maior será a perda de apoio parlamentar aos prefeitos.

A variável independente é a Magnitude do distrito e como variáveis dependentes temos o grau de concentração dos partidos parlamentares; a proporcionalidade entre votos e cadeiras partidárias; e o apoio parlamentar ao Prefeito. As variáveis têm como indicadores: quantidade de assentos legislativos para Câmara de Vereadores (magnitude distrital); índice número efetivo de partidos¹³ (concentração do sistema partidário); índice de Loosmore e Hanby¹⁴ (desproporcionalidade, ou a não correspondência entre percentuais de votos e de assentos parlamentares obtidos pelos partidos); e, finalmente, a percentagem do número de assentos perdidos ou ganhos comparando a simulação e a eleição efetivamente ocorrida (apoio parlamentar ao Prefeito).

O multipartidarismo se legitima por ser expressão da diversidade política e social. Esta diversidade é evidente em grandes cidades, mas não nas pequenas. Em geral, pequenas cidades apresentam padrões sociais, culturais e econômicos mais homogêneos¹⁵. Aceita esta premissa, então é possível supor que também devam ser reduzidas as opções partidárias no pequeno município, socialmente mais homogêneo. Além disso, outro fator vem se

13. O indicador Número efetivo de partidos é um índice obtido pela fórmula $N=1/(\sum_{i=1}^n p_i^2)$, onde p_i é a proporção de votos obtida para cada partido em determinada eleição (N_e); por outro lado, ele pode ser aplicado para o universo legislativo, quando é chamado de número efetivo de partidos parlamentares, onde p_i é a proporção de cadeiras obtidas para cada partido em uma determinada legislatura (N_p) (Laakso/Taagepera, 1979).

14. O Índice de Desproporcionalidade é obtido pela fórmula $D=1/2 \sum_{i=1}^n |v_i - s_i|$ onde v é a percentagem de votos de cada partido e s é a percentagem de assentos parlamentares para cada partido, respectivamente (Loosmore e Hanby, 1971).

15. Carvalho aponta para a disjuntiva entre capital e interior, que abrigaria a clivagem urbano-rural, onde o rural seria o campo das políticas tradicionais, paroquiais, clientelistas e localistas (Carvalho, 2003:171). Se apoia em dados censitários, onde fica demonstrado que municípios com menos de 50.000 eleitores apresentam indicadores sociais muito próximos, mas distantes dos municípios acima de 200.000 eleitores (idem:127). Ames (2003:187) usa como critério a renda per capita na definição de homogeneidade econômica-social. Nas grandes cidades, com atividades econômicas diversificadas, há mais conflitos de interesses.

somar a esta perspectiva: pequenos municípios, tal como no passado coronelístico brasileiro, reúnem mais condições de serem palco da dominação política de poucas famílias e líderes (Castro, 1992). Dessa forma, é esperado que os sistemas partidários de pequenos municípios tenham maior concentração partidária. E, no sentido inverso, nos grandes municípios ela seja menor. Então, é importante verificar qual foi a variação da concentração do sistema partidário por conta da alteração decidida pelo TSE em 2004.

À dimensão nacional acrescenta-se o problema regional. Considerando a diversidade política, social e econômica das regiões brasileiras, importa investigar se os efeitos das alterações reproduziram esta diversidade ou se provocaram uma homogeneização da vida partidária-eleitoral no plano subnacional. Assim, vamos analisar as dimensões apontadas, e suas respectivas variáveis, também no plano das cinco regiões (Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul).

3. RESULTADOS

Em 2004, existiam no Brasil 5560 municípios¹⁶. Deste conjunto, menos da metade, 2426 (46,6%), tiveram o número de cadeiras de vereadores modificados pela alteração do TSE. No total dos municípios brasileiros havia um sistema partidário bastante fragmentado, indicado pelo número efetivo de partidos eleitorais, que, conforme Peixoto e Goulart (2014:52) era da ordem de 6,1.

A alteração da magnitude dos distritos no plano local brasileiro em 2004 caminhou no sentido da contração do número de assentos legislativos em disputa. Na tabela 1 podemos observar que houve uma forte *diminuição* daqueles municípios que apresentavam distritos com magnitude¹⁷ entre 11 e 15 cadeiras (de 83,1% para 8,0%) e distritos com magnitude entre 16 e 30 cadeiras (de 13,7% para 1,4%). A participação relativa dos distritos com magnitudes entre 9 e 10 cadeiras (de 2,8% para 90,1%) aumentou expressivamente. No campo dos distritos com muito alta magnitude, mais de 30 cadeiras, praticamente não houve alteração (de 0,4% para 0,5%). O perfil

16. IBGE, 2004 <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/default.shtm>. O TSE registra 5565 municípios (TSE, 2014:27). Optamos por empregar a estatística do IBGE porque, conforme a nota técnica da Pesquisa de Informações Básicas Municipais/ Perfil dos Municípios Brasileiros/ Gestão Pública 2004 (IBGE, 2005), existiam municípios formados através de separação de um município sede, mas que tiveram esse processo cancelado. O trabalho do TSE não apresenta informação sobre como foram totalizados os municípios.

17. Os intervalos são: muito pequeno (9 e 10 assentos), pequeno (11 a 15 assentos), médio (16 a 20 assentos), grande (21 a 30 assentos), muito grande (+ de 30 assentos). Existe uma assimetria entre o intervalo 'pequeno' e 'grande' porque a quantidade de casos situado nos intervalos 21 a 25 e 26 a 30 não seria capaz de salientar a presença das grandes câmaras.

da distribuição das magnitudes das casas de vereadores foi modificado no sentido de aumentar fortemente a quantidade de câmaras municipais com 9 a 10 assentos parlamentares e diminuir a quantidade daquelas que apresentavam de 11 a 15 assentos.

TABELA 1. INTERVALOS DE MAGNITUDES DISTRITAIS E NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM 2004, ANTES E APÓS AS ALTERAÇÕES DO TSE; EM % E N° ABSOLUTO, BRASIL.

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL*	N° DE MUNICÍPIOS ANTES DAS ALTERAÇÕES DE 2004		N° DE MUNICÍPIOS APÓS AS ALTERAÇÕES DE 2004	
	%	Abs.	%	Abs.
9-10	2,8	68	90,1	2187
11-15	83,1	2016	8,0	195
16-20	9,1	220	1,4	35
21-30	4,6	112	0,0	0
+ de 30	0,4	10	0,5	11
Total	100	2426	100	2426

*EM NÚMERO DE ASSENTOS PARLAMENTARES

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE E DA RESOLUÇÃO 21.803/2004 TSE.

Para examinarmos a nossa primeira hipótese (*H1: quanto menores as magnitudes distritais maior será a concentração partidária produzida*) vamos associar a magnitude dos distritos, dada pelo indicador número de assentos legislativos (M), com o a concentração partidária, dada pelo indicador número efetivo de partidos parlamentares (N_p). A relação entre as variáveis é direta e, portanto, no tocante aos indicadores, quanto menor M , menor N_p . Magnitudes menores significam menor quantidade de assentos em disputa e menor índice de fragmentação porque, tendencialmente, somente partidos mais fortes eleitoralmente têm condições de ocupar a maioria daqueles assentos.

Na tabela 2 vemos que a diminuição da magnitude média dos distritos foi acompanhada de uma contração do sistema partidário, indicada pelo número efetivo médio de partidos parlamentares (N_p) e seu desvio-padrão (DPN_p). O indicador aponta para a esperada contração do sistema partidário operada pelo sistema eleitoral (simulação e eleição 2004, de 5,6 para 4,9).

TABELA 2. MÉDIAS¹⁸ E DESVIOS-PADRÃO (DP) DE MAGNITUDES DISTRITAIS MUNICIPAIS, NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS (NE) E DE NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES (NP)*, EM 2426 MUNICÍPIOS COM ALTERAÇÃO NO NÚMERO DE VEREADORES, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES EM 2004, BRASIL.

MAGNITUDES DISTRITAIS SIMULAÇÃO		MAGNITUDES DISTRITAIS ELEIÇÕES 2004		Nº EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS ELEIÇÕES 2004		Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SIMULAÇÃO		Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES ELEIÇÕES 2004	
MÉDIA	DP	MÉDIA	DP	MÉDIA	DP	MÉDIA	DP	MÉDIA	DP
13,1	3,1	9,6	2,4	7,2	2,7	5,6	1,9	4,9	1,5

* VER NOTA 12.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

A partir da estratificação das magnitudes eleitorais em intervalos e classificando a fragmentação do sistema partidário conforme uma escala tripartida¹⁹, podemos constatar que, na média, os sistemas partidários dos municípios em que houve essa alteração passaram de altamente fragmentados para moderadamente fragmentados (apesar de que os valores que indicaram o caráter moderado do sistema partidário estarem muito próximos da faixa de alta fragmentação e de que os desvios-padrão produzam uma zona de interseção importante). No entanto, esta contração para a moderação tem particularidades que podem ser observadas quando detalhamos o perfil das fragmentações, conforme ocorreriam segundo a legislação vigente até 2003 (Simulação, tabela 3) e de acordo com as regras implantadas a partir de 2004 (Eleições 2004, tabela 4).

Na simulação, o número efetivo de partidos parlamentares nos mostra que os menores distritos (9-10 cadeiras) apresentariam o maior percentual de sistemas partidários com baixa fragmentação (13,2%) e com média fragmentação (51,5%), não alcançando este posto no que tange à alta fragmentação (ocupado pelos distritos com mais de 30 cadeiras, 100%). Contudo, apesar da distribuição fazer sentido com o predito pela teoria (quanto maior o distrito maior a desconcentração partidária), existiria, neste período, um

18. As medidas de dispersão (média e desvio-padrão) identificam o movimento geral das variáveis em seu conjunto, trabalhando com o agregado dos valores. Elas apresentam as tendências gerais da diferença entre o acontecido e o simulado. No entanto, falham em considerar os casos-limite que não obedecem às previsões. As medidas aqui empregadas não representam estimadores. São valores do universo de casos.

19. O indicador número efetivo de partidos parlamentares (Np), que pode variar de 1 ao infinito, foi estratificado em três estratos de fragmentação: baixa (abaixo de 2,99), média (entre 3 e 5), e alta (acima de 5).

TABELA 3. PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS CONFORME O NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SEGUNDO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ASSENTOS PARLAMENTARES PARA CÂMARAS DE VEREADORES DA CONSTITUIÇÃO 1988-2003, POR FAIXAS DE FRAGMENTAÇÃO* E POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, SIMULAÇÃO, BRASIL (EM %).

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SIMULAÇÃO			Nº DE MUNICÍPIOS
	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TOTAL**
9-10	13,2	51,5	35,3	100 (68)
11-15	6,8	38,9	54,3	100 (2016)
16-20	2,7	14,5	82,7	100 (220)
21-30	0,9	11,6	87,5	100 (112)
+ de 30	0,0	0,0	100,0	100 (10)
Total	6,3	35,7	58,0	100 (2426)

* VER NOTA 18.

**ENTRE PARÊNTESES: NÚMERO ABSOLUTO DE MUNICÍPIOS.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

contingente de sistemas partidários altamente fragmentados no mundo dos pequenos distritos (35,3% para 9-10 cadeiras e 54,3% para os distritos com 11-15 cadeiras). O mesmo sentido da distribuição de municípios que existiu até 2003 pode ser observado na tabela 4, referente aos municípios com a alteração do número de distritos provocado pela Resolução 21.702/2004.

TABELA 4. PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS CONFORME O NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES SEGUNDO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ASSENTOS PARLAMENTARES PARA CÂMARAS DE VEREADORES DA RESOLUÇÃO TSE 2004, POR FAIXAS DE FRAGMENTAÇÃO* E POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, ELEIÇÕES 2004, BRASIL (EM %).

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES ELEIÇÕES 2004			Nº DE MUNICÍPIOS
	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TOTAL**
9-10	9,1	54,0	36,9	100 (2187)
11-15	0,0	28,7	71,3	100 (195)
16-20	0,0	3,0	97,0	100 (33)
21-30	0,0	0,0	0,0	100 (0)
+ de 30	0,0	0,0	100,0	100 (11)
Total	8,2	51,1	40,7	100 (2426)

* VER NOTA 18.

**ENTRE PARÊNTESES: NÚMERO ABSOLUTO DE MUNICÍPIOS.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

Houve uma contração dos intervalos de magnitudes, sendo que a magnitude distrital de 21-30 cadeiras não apresentou qualquer caso (de acordo com a distribuição dos distritos da legislação de 2003, tínhamos 112 casos). Apesar disto, em relação ao sistema partidário, aconteceu uma contração relativa no percentual de Câmaras com baixa fragmentação na magnitude de 9-10 cadeiras quando comparamos 2003 e 2004 (de 13,2% a 9,1%). Também neste mesmo intervalo de magnitude há uma pequena expansão no sistema partidário com fragmentação média e alta (de 51,5% para 54,0% e de 35,3% para 36,9%). As Câmaras de Vereadores que apresentavam de 21 a 30 cadeiras tiveram migrados seus sistemas partidários altamente fragmentados para os patamares entre 11 e 20 cadeiras, incrementando sobremaneira os municípios com sistemas altamente fragmentados (de 82,7% para 97,0%). No entanto, no total de municípios, houve aumento relativo dos municípios com sistemas partidários de baixa fragmentação (de 6,3% para 8,2%) e de média fragmentação (de 35,7% para 51,1%), e diminuição relativa daqueles altamente fragmentados (de 58,7% para 40,7%).

Mesmo com magnitudes de 9-10 cadeiras, existem sistemas partidários municipais altamente fragmentados (35,3% na simulação e 36,9% nas eleições). Outros fatores intervêm para o estabelecimento do multipartidarismo que escapam da influência direta da magnitude do distrito. Quando temos mais de 30 cadeiras por distrito não há qualquer chance de haver um sistema partidário com baixa fragmentação.

Em relação a nossa segunda hipótese (*H2: quanto menores as magnitudes dos distritos maior será a desproporcionalidade*), conforme os números de cadeiras vigentes em 2003, teríamos uma distribuição de desproporcionalidade dentro da previsão teórica, menor magnitude, maior desproporção. Na tabela 5, o intervalo 9-10 apresenta desproporcionalidade de 22,2; o intervalo 11-15, com 19,0; o intervalo 16-20 com 15,6; e aqueles com mais de 30 assentos, com 14,9. Comparando a simulação com as eleições de 2004, vemos que os resultados dessa última são mais desproporcionais: no estrato de 9-10 cadeiras, temos desproporção de 24,7, no estrato 11-15, de 28,8; no estrato 16-20, de 22,5, no estrato com mais de 30 assentos, de 14,1.

Enquanto a ordenação das antigas magnitudes apresentou uma desproporcionalidade conforme o predicado pela teoria (maiores magnitudes produzem menores desproporções) a magnitude das eleições de 2004 provocou uma alteração que foge a este padrão: a faixa de 11-15 cadeiras apresentou uma desproporcionalidade que quebra a sequência esperada (28,8 é maior que 24,7, do estrato de 9 a 10 cadeiras).

Qual a causa? A resposta aponta para dois fatores que se articulam. Por um

TABELA 5. DESPROPORCIONALIDADE*, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, PARA 2426 MUNICÍPIOS AFETADOS PELA RESOLUÇÃO TSE 2004, POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, BRASIL.

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	DESPROPORCIONALIDADE SIMULAÇÃO	DESPROPORCIONALIDADE ELEIÇÕES 2004
9-10	22,2	24,7
11-15	19,0	28,8
16-20	18,3	22,5
21-30	15,6	NSA
+ de 30	14,9	14,1
Brasil	18,4	25,0

*MÉDIAS DO ÍNDICE D DOS MUNICÍPIOS, VER NOTA 13.

NSA: NÃO SE APLICA.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

lado, o tamanho das diferenças entre a quantidade de cadeiras que havia antes e a que foi arbitrada pelo Tribunal e, por outro, as coligações. A primeira, por si mesma, se expressa nos resultados apresentados: quando há diminuição do número de cadeiras, há aumento da desproporção, quando há aumento do número de cadeiras, há diminuição da desproporção. Esse movimento no intervalo em questão, de 11 a 15 cadeiras, foi mais intenso do que nos intervalos restantes, tendo em média uma diminuição de 6 assentos contra aproximadamente 3 dos demais.

Em decorrência desta diminuição, o efeito das coligações neste estrato de 11 a 15 cadeiras também foi forte. As coligações partidárias nos pleitos legislativos introduziram elementos de aleatoriedade na desproporção, especialmente quando considerados os partidos individualmente (Grohmann, 1997). Um pequeno partido podia tanto acessar a representação e se aproximar da distribuição das cadeiras conforme as preferências do eleitorado quanto podia dar os votos necessários a obtenção de mais uma cadeira para o maior partido com candidatos mais votados, o que introduzia uma sobre-representação desse último partido. Ou exatamente o contrário, o pequeno partido coligado que obteve a cadeira legislativa, o conseguiu por ter um candidato bem situado eleitoralmente, o que redundava em um grande partido bem votado perder cadeiras pela presença deste pequeno, elevando as condições de desproporção. Esse efeito das coligações foi reforçado pela diminuição do número de assentos disponíveis tendo em vista que houve menor capacidade de alocação dos diferentes candidatos dos diferentes partidos. A tendência foi de que somente os candidatos mais bem votados conseguissem alcançar a representação, fossem eles de pequenos ou grandes partidos.

Os municípios que em 2003 se situavam no intervalo 16-20, quando submetidos à contração de 2004, passando a operar na faixa de 11 a 15 assentos, vieram a apresentar uma maior distância entre este sistema eleitoral e o sistema partidário parlamentar. Mas de uma maneira geral, a desproporção como um todo cresceu nos intervalos com menores magnitudes (abaixo de 20 cadeiras) e diminuiu no intervalo com maior magnitude (acima de 30 cadeiras), resultados esperados e confirmando a hipótese em análise.

Em relação a nossa terceira hipótese (*H3: quanto menores as magnitudes dos distritos maior será a perda da coalizão de apoio parlamentar dos prefeitos*) a tabela 6 é capaz de nos mostrar que a hipótese se sustenta. Em média, nos intervalos de magnitude 9-10 e 16-20 as coligações pró-prefeitos encolheram em um assento legislativo (desvio-padrão 1,1), enquanto que no intervalo de magnitude 11-15 as coligações pró-prefeito encolheram em 2,3 assentos (desvio-padrão 1,7). O intervalo com mais de 30 cadeiras teve, em verdade, um ganho médio irrelevante (desvio-padrão 2,3).

Em termos percentuais, o maior impacto foi nos estratos menores, com perdas sucessivamente maiores quanto menores eram as cadeiras em disputa. Vemos que especialmente no intervalo de magnitude 9-10, tivemos quase 40% das perdas atingindo a base de apoio do prefeito. Inconclusivo para dizer se o prefeito ficou com maioria parlamentar, mas suficiente para mostrar que as perdas dos prefeitos, em média, não foram maiores que aqueles que estão fora da coligação eleitoral que elegeu o prefeito (do contrário os valores deveriam ultrapassar os 50%). E que estas perdas, em média²⁰, au-

TABELA 6. PERDAS E GANHOS DE ASSENTOS LEGISLATIVOS DA COALIZÃO DE APOIO AO PREFEITO ENTRE SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES DE 2004, EM MÉDIAS DO NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL MÉDIO DE CADEIRAS LEGISLATIVAS, POR INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL, BRASIL.

INTERVALOS DE MAGNITUDE DISTRITAL	DIFERENÇA MÉDIA DE PERDAS E GANHOS DE CADEIRAS*	PERDAS E GANHOS MÉDIOS DE APOIO AO PREFEITO, POR CADEIRAS*	PERDAS E GANHOS DE APOIO DO PREFEITO, EM % MÉDIOS *
9-10	-3,3	-1,1	-39,5
11-15	-6,0	-2,3	-36,3
16-20	-3,2	-1,1	-32,3
21-30	0	NSA	NSA
+ de 30	3,5	0,2	9,6

* VALOR POSITIVO, HOUE GANHO DE APOIO AO PREFEITO; VALOR NEGATIVO, HOUE PERDA DE APOIO AO PREFEITO.
NSA: NÃO SE APLICA

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

20. O cálculo da média esconde os casos em que o prefeito foi atingido, com perdas de 100% da diferença entre cadeiras, por exemplo, os casos como o de Guarapari (ES), de Araxá (MG) e de São José dos Campos (SP), dentre outros

mentam acompanhando o encolhimento do número de assentos parlamentares entre os intervalos.

Assim, de maneira geral, constatamos que houve efeito direto da alteração do número de vereadores sobre o sistema partidário (diminuição da fragmentação de partidos para menores magnitudes e aumento para maiores magnitudes), sobre a representação política (desproporcionalidade entre preferências eleitorais e representação parlamentar), e sobre a base de apoio dos prefeitos (diminuição, mas não o suficiente para proporcionar efeitos sistêmicos de perda de maioria parlamentar).

Cabe indagar sobre quais partidos sofreram os efeitos da diminuição de assentos parlamentares (tabela 7). Os partidos com as maiores perdas líquidas²¹ foram os grandes²² como PMDB, PSDB, PFL, ultrapassando a fronteira dos 10% das cadeiras perdidas, cada um, perfazendo um total de aproximadamente 35,0% dos assentos. No segundo pelotão temos PT, PP, PTB, PL, PPS, PDT com 5 a 10% das cadeiras perdidas, perfazendo um total de

TABELA 7. PARTICIPAÇÃO PARTIDÁRIA SOBRE PERDAS DE ASSENTOS LEGISLATIVOS EM SALDOS* DAS DIFERENÇAS ENTRE SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, EM PERCENTUAIS E ABSOLUTOS.

PARTIDOS	%	ABSOLUTOS
PMDB	12,6	1033
PSDB	12,1	999
PFL	10,2	840
PT	8,8	727
PP	8,4	691
PTB	7,7	636
PL	7,2	591
PPS	6,7	555
PDT	6,1	502
OUTROS**	20,2	1660
Total	100,0	8234

*OS SALDOS FORAM CALCULADOS EM TRÊS ETAPAS: 1) PARA CADA PARTIDO EM CADA MUNICÍPIO FORAM REGISTRADAS AS PERDAS OU GANHOS DE ASSENTOS PARLAMENTARES; 2) SOMOU-SE AS PERDAS E OS GANHOS POR PARTIDO; 3) SUBTRAÍU-SE O TOTAL DE PERDAS PELO TOTAL DE GANHOS, POR PARTIDO. NENHUM PARTIDO APRESENTOU SALDO LÍQUIDO PRÓ GANHO DE ASSENTOS LEGISLATIVOS.

** 18 PARTIDOS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

21. Por "saldos líquidos" consideramos a diferença entre ganhos e perdas de assentos legislativos nas Câmaras de Vereadores por cada partido.

22. Classificação dos partidos conforme número de assentos parlamentares na Câmara Federal brasileira em 2004. Considerando que há uma grande fragmentação partidária, como "grande" partido parlamentar temos aqueles que ocupam mais de 10% das cadeiras. Os demais podem ser classificados como "médios" (entre 5 e 10% dos assentos) e "pequenos" (menos de 5% dos assentos).

aproximadamente 45,0%. Por fim, 18 pequenos partidos tiveram 20,1% de perdas (neste pelotão de destaca o PSB, com 4,1% de perdas). Pequeníssimos partidos não tiveram perdas.

A explicação para este fenômeno radica na natureza do sistema eleitoral: como a distribuição de cadeiras era partidária e proporcional, o principal atingido não seria o candidato com excelente votação, mas o montante total dos partidos. Aqueles pequenos partidos que dispunham de poucos, mas competitivos candidatos, combinado este fator com a prática de coligação, lograram manter suas posições. Ou seja, houve concentração partidária, mas ela não atingiu fortemente os pequenos partidos, e sim os grandes.

4. RESULTADOS: O QUADRO REGIONAL

A distribuição regional dos municípios no Brasil é diversa. Enquanto que as regiões Sudeste e Nordeste abarcam 62,7% dos municípios, as três restantes participam com 37,3%, onde se destaca a região Sul, com 21,1% dos municípios brasileiros (tabela 8). Quando comparamos com a distribuição dos municípios que sofreram modificações no número de vereadores vemos que a concentração aumentou (77,6% dos municípios pertencem às regiões Sudeste e Nordeste), restando às demais regiões uma participação de 22,4%. Assim, os municípios mais atingidos se localizam naquelas duas regiões.

TABELA 8. QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS NO BRASIL, TOTAL E COM ALTERAÇÕES NO NÚMERO DE VEREADORES, POR REGIÃO, EM 2000 E 2004, EM PERCENTUAIS E ABSOLUTOS ENTRE PARÊNTESES.

	2000*	2004**
NORTE	8,1 (449)	4,9 (119)
NORDESTE	32,4 (1787)	38,3 (928)
SUDESTE	30,3 (1666)	39,3 (955)
SUL	21,1 (1159)	11,6 (281)
CENTRO-OESTE	8,1 (446)	5,9 (143)
BRASIL	100 (5507)	100 (2426)

*FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO (IBGE, 2000).

** MUNICÍPIOS COM ALTERAÇÕES NO NÚMERO DE VEREADORES NAS ELEIÇÕES DE 2004 FONTE: TSE RESOLUÇÃO 21803/2004.

Lima Jr. (1983) demonstrou, para o caso brasileiro, a existência de diferentes subsistemas partidários nas regiões e estados brasileiros, com variação em sua fragmentação e composição partidária. Dessa forma, cabe questionar: há alguma especificidade regional na distribuição dos efeitos da alteração

do número de vereadores? Na tabela 9 observamos que a magnitude média difere por regiões ou grupos de regiões. As regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste apresentam, na simulação, magnitudes em torno de 12,7 enquanto que a região Sul e Sudeste têm valores que superam os 13 assentos. A alteração do número de vereadores provocou uma diminuição generalizada destes números; em 2004 tivemos que Norte e Sul se aproximaram, com 10 assentos em média, Sudeste e Centro-Oeste ficaram em torno dos 9,6 assentos e, mais isolado, o Nordeste com 9,3 assentos. Os valores têm diferenças pequenas, mas como são médias representam inflexão de relativa importância no cenário partidário e na representação política. O Nordeste permaneceu como a região com menor magnitude média.

TABELA 9. MAGNITUDES DISTRITAIS MÉDIAS POR REGIÃO, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, BRASIL.

REGIÃO	SIMULAÇÃO	ELEIÇÕES 2004	Nº DE MUNICÍPIOS
NORTE	12,9	10,2	119
NORDESTE	12,7	9,3	928
SUDESTE	13,4	9,7	955
SUL	14,1	10	281
CENTRO-OESTE	12,5	9,6	143
BRASIL	13,1	9,6	2426

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

A alteração de postos nesta classificação recaiu sobre as regiões Norte e Sudeste, com elevação da posição da primeira e queda da segunda, em termos de magnitudes médias. Os resultados mostram que as regiões ficaram mais próximas entre si, ou seja, a distância entre as maiores e as menores magnitudes eleitorais diminuiu com as novas regras de 2004 (de 1,6 para 0,9), tendendo, portanto, para uma homogeneização regional dos seus padrões.

A tabela 10 indica que houve contração do sistema partidário em todas as regiões. A alteração do número de vereadores não foi capaz de alterar a ordem dessas regiões, isto é, o Norte permaneceu como a região com o maior número efetivo de partidos parlamentares, seguido da região Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Sul. O que a alteração provocou foi jogar os índices do Centro-Oeste, do Nordeste e do Sul para um padrão moderado de fragmentação partidária.

O Norte é a região com maior fragmentação no campo do sistema partidário eleitoral (N_e). Esta fragmentação segue alta das eleições até a distribuição das cadeiras legislativas (N_p), mesmo considerando a alteração do número

TABELA 10. NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS (NE) E NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES (NP): SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, EM MÉDIAS MUNICIPAIS, BRASIL.

REGIÃO	Nº EFETIVO DE PARTIDOS ELEITORAIS NE	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES NP SIMULAÇÃO	Nº EFETIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARES NP ELEIÇÕES 2004
NORTE	9,18	6,95	6,15
NORDESTE	6,72	5,28	4,78
SUDESTE	8,42	6,23	5,30
SUL	6,29	5,13	4,52
CENTRO-OESTE	7,23	5,57	4,92
BRASIL	7,22	5,59	4,88

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

de vereadores por Câmara Municipal. Do outro lado, temos a região Sul com a menor fragmentação partidária, situando-se no patamar de média fragmentação quando depois da aplicação da nova regra de distribuição, igualmente seguindo por todos os indicadores. A região Centro-Oeste acompanha as médias brasileiras, praticamente repetindo seus números. Portanto, a mudança do número de vereadores não foi capaz de alterar o perfil básico de fragmentação partidária municipal quando consideramos as regiões comparativamente.

Em especial, comparando os valores das magnitudes com o de número efetivo de partidos parlamentares verificamos que a região Sul apresenta associação entre mais altas magnitudes com menores valores de fragmentação partidária. O previsto é grande magnitude eleitoral junto de grande fragmentação partidária. Portanto, uma relação direta. O Sul vai na contramão desta assertiva, ainda que o seu movimento interno tenha sido coerente com ela. É mais um exemplo de que o sistema eleitoral, por si, não é capaz de induzir totalmente o número de partidos no processo representativo.

Estes resultados nos confirmam que o sistema eleitoral opera uma redução da fragmentação partidária; a alteração do número de vereadores nas Câmaras (magnitude do distrito), em média, diminuiu a fragmentação partidária em todas as regiões. O tamanho da redução da fragmentação foi diferente em cada região, não se constituindo em um movimento linear e nem obedecendo ao tamanho da fragmentação existente. Essa constatação implica dizer que o formato do sistema partidário não é influenciado exclusivamente pelo sistema eleitoral, ainda que o papel das coligações possa ter sido importante.

TABELA 11. DESPROPORCIONALIDADE MÉDIA POR REGIÃO, SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, BRASIL (ÍNDICE D).

REGIÃO	SIMULAÇÃO	ELEIÇÕES 2004
NORTE	22,8	28,6
NORDESTE	18,8	23,9
SUDESTE	20,1	28,1
SUL	15,6	21,4
CENTRO-OESTE	18,9	25,2
BRASIL	18,4	25,0

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE.

A questão da especificidade regional pode ser colocada para o problema da desproporção. Na tabela 11 vemos que a desproporção cresceu em todas as regiões, com um incremento maior na região Sudeste. E que a ordem das regiões, da mais a menos desproporcional, não se alterou.

Nesta ordem temos que as regiões Norte e Sudeste aparecem como aquelas que são mais desproporcionais na simulação. A seguir, praticamente idênticas na desproporção, temos as regiões Centro-Oeste e Nordeste. E por fim, com alguma distância, temos a região Sul. Destaque também para a diferença de desproporção para o Sudeste, que apresentou a maior distância entre a simulação e o resultado eleitoral de 2004 (8 pontos). Em relação às perdas e ganhos de apoio aos prefeitos, a região com menor perdas foi a Norte (35,0%), enquanto que a Nordeste foi a região com maiores valores (49,0%) (tabela 12).

TABELA 12. PERDAS E GANHOS DE ASSENTOS LEGISLATIVOS DA COALIZÃO DOS PREFEITOS ENTRE SIMULAÇÃO E ELEIÇÕES 2004, POR REGIÃO, EM MÉDIAS DOS PERCENTUAIS E DESVIO-PADRÃO, BRASIL.

REGIÃO	PERDAS E GANHOS MÉDIAS (%)	PERDAS E GANHOS MÉDIAS (DESVIO PADRÃO)
NORTE	35,0	29,1
NORDESTE	49,0	31,2
SUDESTE	42,2	30,5
SUL	43,9	26,7
CENTRO-OESTE	46,5	30,8
BRASIL	44,9	30,5

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS ELEITORAIS DO TSE

No quadro regional há um sentido bem definido de menor concentração partidária *eleitoral* para menor concentração partidária *parlamentar* e maior

desproporção (região Norte) e, ao contrário, de maior concentração partidária eleitoral para maior concentração partidária parlamentar e menor desproporção (região Sul). Não se dá o mesmo na associação da magnitude com estes indicadores. Tanto a região Sul (na simulação) quanto a região Norte (eleição de 2004) apresentaram os maiores valores de magnitude média e, no entanto, tiveram valores diferentes no plano da concentração partidária (no Norte é menor e no Sul é maior) e na desproporção (no Norte é maior e no Sul é menor). Qual a explicação para essa diferença?

Como estabelecido pela literatura examinada, a associação entre menores concentrações partidárias no plano eleitoral e maiores concentrações partidárias parlamentares impactam a desproporção, ou seja, quanto mais concentrado é um sistema partidário parlamentar frente a um sistema partidário eleitoral bem menos concentrado, maior será a desproporção. Quando um sistema partidário eleitoral é menos concentrado, e sendo a fórmula eleitoral fortemente proporcional, também tende a haver um sistema partidário parlamentar menos concentrado. Em decorrência disto, a desproporção tende a ser mais baixa. Quando o sistema partidário eleitoral é mais concentrado, a fórmula eleitoral proporcional tende a preservar a concentração, portanto também com desproporção menor. Como Norte e Sul têm as mesmas regras eleitorais, é esperado que preservem a correspondência entre sistema partidário eleitoral e sistema partidário parlamentar. É isto que se observa quando comparamos a concentração de seus sistemas partidários. As desproporções devem ser semelhantes porque a fórmula eleitoral conduziria a um resultado sistêmico. E este resultado sistêmico surge na ordem das regiões (da maior a menor), que é preservada em todos os indicadores.

O que pode explicar a assimetria Sul-Norte é que os diferentes formatos de sistemas partidários eleitorais, na interação com as magnitudes distritais, acabam por produzir concentração partidária parlamentar e desproporções diferentes entre si. Esses diferentes sistemas partidários eleitorais são, em parte, resultado das dimensões sociológicas da existência dos partidos (Tavares, 1994; e Amorim/Cox, 1997). Cada sociedade, em um tempo histórico determinado, produz as condições necessárias para que certo tipo de organização política se torne realidade. No entanto, não podemos perder de vista que as magnitudes eleitorais acabam por influenciar este processo no sentido que apontamos anteriormente: *menor magnitude, maior concentração, maior desproporção*.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi determinar o efeito das regras do sistema eleitoral sobre a representação política nos 2426 municípios brasileiros que sofreram as alterações institucionais promovidas pelo Supremo Tribunal Federal em 2004. As eleições de 2004 serviram de controle para os resultados obtidos na simulação, que foi gerada a partir do regramento anteriormente vigente. O contraste entre os conjuntos de resultados, eleição e simulação, nos permitiu reconhecer os efeitos da referida alteração institucional.

Constatou-se que houve concentração do sistema partidário municipal²³, mas esta contração não foi suficiente para alterar a distribuição das forças políticas. Partidos com grande representação parlamentar perderam mais e partidos com pequena representação perderam menos. Apesar da preservação do multipartidarismo, verificou-se que houve incremento da desproporcionalidade, significando alargamento da distância entre preferências do eleitorado e real representação municipal. Os prefeitos, de maneira geral, não foram seriamente atingidos na manutenção de suas coalizões de apoio. A fragmentação partidária nos pequenos municípios também esteve presente, elidindo a questão da presumida homogeneidade local. As regiões, ainda que preservando posições relativas, tenderam para a homogeneidade nos indicadores.

Os resultados confirmaram as proposições fundamentais da literatura sobre sistemas eleitorais proporcionais acerca dos efeitos da magnitude dos distritos sobre a concentração de partidos e a proporcionalidade da representação (especialmente quando consideramos seus efeitos mecânicos), e sobre certa independência na constituição do formato do sistema partidário em relação ao sistema eleitoral, no contexto das eleições proporcionais. Quanto maior a magnitude distrital, maior a fragmentação partidária e maior a proporcionalidade do sistema. E quanto à concentração do sistema partidário vimos que houve variação regional, indicando que estes também respondem a causas outras, e não apenas aos efeitos do sistema eleitoral.

Os impactos da alteração do número de vereadores não foram fortemente significativos para a vida política brasileira. Não houve oligarquização do sistema partidário, apenas um incremento da desproporcionalidade, o que deixou a representação política menos robusta. Talvez o maior impacto tenha sido desafiar o Congresso nacional a agir, propondo normas, que

23. De um sistema de alta para média fragmentação, com destaque ao fato de que os valores encontrados se situaram nos limites dos intervalos.

se revelaram como um meio-termo entre as duas legislações anteriores. A partir dos resultados alcançados, podemos dizer que não há chance desta legislação gerar um novo sistema partidário.

Uma mudança no espectro partidário no Brasil necessitaria de modificações organizacionais fortes, como por exemplo, cláusulas de barreira mais elevadas, exigência de maior grau de nacionalização, retirada dos benefícios eleitorais em participar de uma coligação, estrangulamento financeiro nas campanhas, alteração da distribuição de tempos dos programas eleitorais televisivos e radiofônicos, etc.

As eleições locais, a partir de 2012, foram normatizadas pela Emenda Constitucional 58/2009. Tal emenda trouxe uma nova distribuição de cadeiras nas Câmaras de Vereadores. Considerando nossos resultados, a Emenda revela-se, quando comparada com a norma do TSE de 2004, mais incrementadora de Câmaras com um número maior de vereadores. Ela é capaz de elevar o número de assentos parlamentares em cada Câmara, incrementando a fragmentação partidária e provocando a diminuição da desproporção. No entanto, sua distribuição é mais modesta e moderada que a disposição de 1988, que fazia variar entre 9 e 21 assentos municípios que tivessem até um milhão de eleitores. De forma geral, o Congresso brasileiro, retomando a iniciativa política, voltou a incrementar a fragmentação partidária e diminuir a distância entre o voto e a representação parlamentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES

Abranches, S.H.H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados Revista de Ciências Sociais*, 31(1) 5-34.

Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Amorim Neto, O.; Cox, G.W. (1997). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 41(1) 149-174.

Bingham Powell Jr., G. (2000). *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press.

Blais, A. (1988). The classification of electoral systems. *European Journal of Political Research*, (16) 99-110.

Blais, A.; Carty, R.K. (1991). The psychological impact of electoral laws: measuring Duverger's elusive factor. *British Journal of Political Science*, (21) 79-98.

Castro, I.E. (1992). *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.

Carvalho, N.R. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Código Eleitoral (1965). Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/sumarios/sumario-codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Cox, G.W. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Denisov, A. e Kirichenko, M. (1959). *Derecho Constitucional Soviético*. Moscou: Ediciones em Lenguas Extranjeras.

Druckman, J.N.; Green, D.P.; Kuklinski, J.H.; Lupia, A. (2011). *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

Duverger, M. (org.). (1950). *L'influence des systems électoraux sur la vie politique*. Paris: Libraire Armand Colin.

Duverger, M. (1970). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Duverger, M.; Sartori, G. (1988). *Los sistemas electorales*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

Grohmann, L.G.M. (1997). Santa Catarina: formato e tendências do sistema partidário.

In Lima Jr., O. B. *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências – 1982-94*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Censo Demográfico. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004). Pesquisa de Informações Básicas Municipais/ Perfil dos Municípios Brasileiros/ Gestão Pública 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/default.shtm>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005). Pesquisa de Informações Básicas Municipais/ Perfil dos Municípios Brasileiros/ Gestão Pública 2004. Recuperado 15 de outubro de 2015, <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv28141.pdf>

Kerlinger, F.N. (1980). *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.

Jones, M. P. (1993). The political consequences of electoral laws in Latin America and the Caribbean. *Electoral Studies*, 12(1) 59-75.

Laakso, M; Taagepera, R. (1979) Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1) 3-27.

Lijphart, A. (1989). *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Lima Jr., O. B. (1983). *Partidos políticos brasileiros, a experiência regional e federal: 45 a 64*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Loosemore, J.; Hanby, V.J. (1971). The theoretical limits of maximum distortion: some analytic expressions for electoral systems. *British Journal of Political Science*, 1(4) 467-477.

Madison, J.; Hamilton, A.; Jay, J. (1993). *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira.

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Peixoto, V.M., Goulart, N.L.M. (2014). Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012). *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 23(2) 41-63.

Rae, D.W. (1977). *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones CITEP.

Shugart, M. S. (1988). *Duverger's rule, district magnitude, and presidentialism*. Thesis of Doctor of Philosophy in Political Science, University of California, Irvine.

Taagepera, R.; Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

Tavares, J.A.G. (1994). *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Tribunal Superior Eleitoral. (2014). Recuperado 15 de maio de 2017, http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf