

LUÍS GUSTAVO MELLO GROHMANN

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, SISTEMA ELEITORAL E SISTEMA  
PARTIDÁRIO -  
ANÁLISE COMPARATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
DE 1966 A 1994

Dissertação apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Mestre

Programa de Mestrado em Ciência Política

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul

Porto Alegre

1996

LUÍS GUSTAVO MELLO GROHMANN

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, SISTEMA ELEITORAL E SISTEMA  
PARTIDÁRIO -  
ANÁLISE COMPARATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
DE 1966 A 1994

Dissertação apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Mestre

Programa de Mestrado em Ciência Política

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul

Banca de dissertação de Mestrado:

Prof. Hélgio Trindade (orientador)

Profa. Maria Victória Benevides (Universidade de São Paulo)

Prof. Benedito Tadeu César (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Porto Alegre

1996

## **Agradecimentos**

Agradeço aos Colegas e Funcionários do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Santa, especialmente aos Professores Honório Nascimento e Selvino Malfatti, pela compreensão e incentivo à execução deste trabalho.

Agradeço ao Professor José Antônio Giusti Tavares, que colocou a minha disposição seus conhecimentos, experiência e bibliografia, os quais revelaram-se importantes para o término dessa dissertação, e à Professora Mercedes Canépa e ao Professor Rodrigo González, pelos preciosos empréstimos bibliográficos.

Agradeço especialmente à Mercedes Rabelo pelo carinho, dedicação, paciência e apoio inestimáveis para a realização dessa dissertação. A sua leitura e correções foram de fundamental importância.

Finalmente, devo agradecer à CAPES pela concessão de bolsa de mestrado, sem a qual não poderia ter efetivado meus estudos bem como essa dissertação.

## Sumário

<b>Lista de Tabelas e Gráficos.....</b>	<b>V</b>
---	----------

<b>1. Introdução.....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

### PARTE I

<b>2. A representação política e sua definição teórica.....</b>	<b>9</b>
---	----------

2.1. A representação política e suas classificações.....	10
--	----

2.2. A representação política como um fenômeno tetraédrico.....	29
---	----

<b>3. As teorias do processo representativo moderno e os ideais da representação.....</b>	<b>32</b>
---	-----------

3.1. Representação política e ideais normativos.....	32
--	----

3.2. Os teóricos da política, os ideais normativos e o conceito de representação política.....	35
--	----

3.3. Ideais, dimensões da representação e as teorias da política: uma classificação.....	65
--	----

<b>4. A representação política e sua institucionalidade.....</b>	<b>70</b>
--	-----------

4.1. Questões teóricas e metodológicas sobre a análise da representação e sua institucionalidade.....	70
---	----

4.2. Ideais de representação e institucionalidade.....	74
--	----

4.3. Sistemas eleitorais e sistemas partidários.....	77
--	----

4.4. Representação, ideais normativos e efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário: uma proposta de estudo.....	83
--	----

## **PARTE II**

<b>5. O sistema partidário do Rio Grande do Sul (1966-1994)</b> .....	86
5.1. Breves considerações sobre representação, sistema eleitoral e sistema partidário no Brasil e no RS.....	86
5.2. O formato do sistema partidário eleitoral e parlamentar riograndense.....	88
<b>6. Participação e alienação eleitorais no Rio Grande do Sul</b> .....	102
6.1. Eleitorado, franquias eleitorais e organização partidária no RS.....	103
6.2. Credibilidade, alienação: dilemas do sistema eleitoral e partidário gaúcho.....	106
6.3. A representatividade dos partidos gaúchos.....	115
6.4. Condicionantes da representação autorizativa no RS.....	118
<b>7. O problema da desproporcionalidade do sistema eleitoral riograndense</b> .....	121
7.1. Questões teóricas sobre a desproporcionalidade e os sistemas eleitorais.....	122
7.2. A desproporcionalidade do sistema eleitoral do RS.....	128
7.2.1. Análise comparativa da desproporcionalidade do sistema eleitoral do RS .....	129
7.2.2. Os partidos beneficiados e prejudicados pelo sistema eleitoral gaúcho.....	136
7.2.3. Propriedades sistêmicas da desproporção no sistema eleitoral do RS.....	145
7.3. A desproporção do sistema eleitoral gaúcho e seus efeitos..	155
<b>8. Conclusão</b> .....	158
<b>ANEXO</b> .....	168
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	170

## Lista de Tabelas, Gráficos e Quadros

### Tabelas

Tabela 1	Desempenho eleitoral dos partidos políticos no RS nas eleições estaduais de 1966 a 1990. (% em relação votos partidários).....	90
Tabela 2	Desempenho eleitoral dos partidos políticos no RS nas eleições federais de 1966 a 1990. (% em relação votos partidários).....	90
Tabela 3	Coligações e partidos isolados - Eleições Proporcionais e Majoritárias.....	92
Tabela 4	Preferências partidárias conforme correntes ideológicas - Eleições Estaduais - (em %).....	95
Tabela 5	Preferências partidárias conforme correntes ideológicas - Eleições Federais - (em %).....	95
Tabela 6	Número de Partidos Eleitorais Efetivos - Eleições Estaduais - RS...	97
Tabela 7	Médias do número de partidos efetivos nas eleições estaduais do RS (1970-1990) e eleições nacionais em democracias ocidentais (1945-1980).....	98
Tabela 8	Assentos parlamentares por partido - Eleições Estaduais - (em %)...	99
Tabela 9	Assentos parlamentares por partido - Eleições Federais - (em %)....	99
Tabela 10	Número de partidos parlamentares efetivos - Eleições Proporcionais /RS.....	100
Tabela 11	Votantes e Eleitorado em relação a População, Eleições para Deputados Estaduais e Federais - RS.....	103
Tabela 12	Taxa de alienação eleitoral, votos brancos e nulos e abstenções em relação ao total de eleitores inscritos - Eleições para Assembléia Legislativa, RS, 1966-1994.....	111

Tabela 13	
Taxa de alienação eleitoral, votos brancos e nulos e abstenções em relação ao total de eleitores inscritos - Eleições para Câmara Federal, RS, 1966-1994.....	112
Tabela 14	
Participação eleitoral nas eleições para Câmara de Representantes nos Estados Unidos desde 1932. (Em %).....	114
Tabela 15	
Representatividade dos Partidos políticos - Eleições Estaduais....	116
Tabela 16	
Representatividade dos Partidos políticos - Eleições Federais....	116
Tabela 17	
Tendência Evolutiva - Período Bipartidário (1966-1978).....	117
Tabela 18	
Tendência Evolutiva Período Multipartidário (1982-1994).....	117
Tabela 19	
Desproporcionalidade das eleições estaduais do RS de 1966 a 1994 segundo os índices de Rae, Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado.....	129
Tabela 20	
Desproporcionalidade das eleições federais do RS de 1966 a 1994 segundo os índices de Rae, Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado.....	129
Tabela 21	
Desproporcionalidade das eleições estaduais e federais do RS 1990/1994 (considerando as coligações) segundo os índices de Rae, Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado .....	131
Tabela 22	
Desproporção das eleições estaduais e federais no RS, 1990/1994 a partir de simulação de distribuição de assentos parlamentares considerando os partidos individualmente.....	131
Tabela 23	
Índices de desproporcionalidade de Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado, por país (eleições nacionais) e RS (estaduais e federais).....	135
Tabela 24	
Distorção da proporcionalidade por partido. RS, Eleições Estaduais, 1966-78. Índice A.....	140
Tabela 25	
Distorção da proporcionalidade por partido. RS, Eleições Federais, 1966-78. Índice A.....	140

Tabela 26	
Distorção da proporcionalidade por partido. RS, Eleições Estaduais, 1982-94. Índice A.....	141
Tabela 27	
Distorção da proporcionalidade por partido. RS, Eleições Federais, 1982-94. Índice A.....	141
Tabela 28	
Diferenças entre percentual de cadeiras parlamentares e percentual de votos por partido. RS, Eleições Estaduais, 1966-78.....	142
Tabela 29	
Diferenças entre percentual de cadeiras parlamentares e percentual de votos por partido. RS, Eleições Federais, 1966-78.....	143
Tabela 30	
Diferenças entre percentual de assentos parlamentares obtidos e percentual de votos por partido. RS, Eleições Estaduais, 1982-94..	143
Tabela 31	
Diferenças entre percentual de assentos parlamentares obtidos e percentual de votos por partido. RS, Eleições Federais, 1982-94...	144
Tabela 32	
Partidos nominais por tipo de desproporção, RS, Eleições Estaduais, 1966-94.....	147
Tabela 33	
Partidos nominais por tipo de desproporção, RS, Eleições Federais, 1966-94.....	148
Tabela 34	
Sub e Sobre-representação por tamanho de partido. RS, Eleições estaduais, 1982-94.....	149
Tabela 35	
Sub e Sobre-representação por tamanho de partido. RS, Eleições federais, 1982-94.....	149
Tabela 36	
Magnitudes dos distritos eleitorais. Assembléia Estadual e Câmara Federal, RS, 1966-1994.....	151
Tabela 37	
Índice D de desproporcionalidade. Assembléia Estadual e Câmara Federal, RS, 1966-1994.....	151

## Gráficos

Gráfico 1	
Break-even point/ Eleições Estaduais - RS (1982-1994).....	146A
Gráfico 2	
Break-even point/ Eleições Federais - RS (1982-1994).....	147A
Gráfico 3	
Comparativo de D, Ne, Np, r - Eleições Estaduais -RS(1966-1994)..	152A
Gráfico 4	
Comparativo de D, Ne, Np, r - Eleições Federais - RS(1966-1994)..	152B
Gráfico 5	
Variação de D, Ne, Np, r - Eleições Estaduais - RS(1966-1994)....	153A
Gráfico 6	
Variação de D, Ne, Np, r - Eleições Federais - RS(1966-1994).....	153B

## Quadros

Quadro I	
Quadro comparativo da posição dos analistas internacionais em relação ao conceito de representação política a partir dos ideais da representação segundo as dimensões do conceito de representação política de H. Pitkin.....	65
Quadro II	
Quadro comparativo da posição dos analistas brasileiros em relação ao conceito de representação política a partir dos ideais da representação segundo as dimensões do conceito de representação política de H. Pitkin.....	66

## 1. Introdução

A representação política vem assumindo diferentes formas desde seu surgimento. Novaro apontou a passagem da representação liberal (territorial, parlamentarista, de notáveis) para a representação coletivista (democracia de partidos, grupos de interesse).<sup>1</sup> Manin sugere uma nova forma para a representação política, a representação do público, derivada do ambiente da "democracia do público", em contraposição à "democracia dos partidos", na qual a principal transformação seria o depauperamento do partido político como organização fundamental do processo representativo, surgindo a relação direta entre personalidade e eleitor, mediada pelos meios de comunicação.<sup>2</sup> Se concordarmos com a proposição de que existe hoje uma crise da representação, imediatamente podemos sugerir que essa crise tem como contraface a transformação da representação baseada em partidos para uma outra, ainda com contornos relativamente variáveis.

Contudo, no Brasil contemporâneo, o fenômeno da representação assume diferente dimensão. Apesar dos questionamentos que se interpõem ao processo representativo, o sentido normativo das intervenções é de moldar a representação nacional de acordo com os padrões clássicos, imprimindo-lhe veracidade e substância política, isto é, os partidos constituindo-se como organizadores das demandas e interesses da sociedade.<sup>3</sup> Hoje em dia se tornam comuns os protestos por uma relação mais íntima entre representado e representante. Nesse sentido, qual é o significado da representação e, particularmente, das eleições no Brasil?

O regime autoritário não descartou o processo eleitoral. Apesar de, em seu período de distensão (1974-1982), ter manipulado diretamente certas normas eleitorais (Lei Falcão, vinculação do voto, etc.) com o intuito de contrabalançar a avalanche oposicionista, não impediu a realização das eleições nem a organização sumária dos grupos políticos em torno de partidos (ARENA e MDB). Conforme Linz, as eleições dentro de certos regimes autoritários tem funcionalidade: servem para

---

<sup>1</sup> Novaro, Marcos. O debate contemporâneo sobre a representação política. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n°42, p.77-90, julho, 1995. p.78.

<sup>2</sup> Manin, Bernard. *Principes du Gouvernement Représentatif*. s.l.: Calmann-Lévy, 1995.

<sup>3</sup> O'Donnell, contudo, vai anunciar a existência da democracia delegativa que, afinal, tem seus elementos constituintes semelhantes à proposição de Manin. O'Donnell, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n°31, p.25-40, outubro, 1991.

legitimar o regime.<sup>4</sup> Geram, portanto, ordens políticas semi-competitivas com partidos controlados. Esse foi o caso do Brasil do período autoritário.

Passado esse período, o processo de implementação da democracia tornou o aprimoramento da representação política elemento importante no erguimento institucional do novo regime. Nessa "nouvelle democracie" que é o Brasil, a discussão sobre o processo representativo vinculou-se fortemente às perspectivas clássicas, onde o sistema eleitoral e o sistema partidário seriam suas peças fundamentais. Desde a Constituinte, questões relativas à reforma do sistema eleitoral e medidas de fortalecimento do campo partidário vêm sendo sugeridas e debatidas, sem, contudo, colocar na ordem do dia o reconhecimento da possibilidade de novas formas de representação estarem se gestando.

Apesar de novos mecanismos democráticos terem sido instituídos (iniciativa popular, plebiscito, referendun)<sup>5</sup> não houve contrapartida no aprimoramento da representação em sentido amplo (por exemplo, a possibilidade do clássico recall) senão em certas modificações do processo eleitoral, como a ampliação do eleitorado, com a admissão de voto facultativo para analfabetos e maiores de 16 anos e menores de 18 anos, e a introdução do segundo turno nas eleições para cargos de executivo que envolvam no mesmo colégio eleitoral mais de 200 mil eleitores.

Conforme aponta Lamounier<sup>6</sup>, as novas democracias necessitam realizar três conjuntos iniciais de mudanças institucionais:

1. recompor a representatividade da política, anistiando e reintegrando os direitos políticos dos cassados e proscritos; 2. reformar a Constituição, seja por auto-reforma ou por processo constituinte, objetivando alcançar legitimidade ao sistema institucional; 3. realização de eleições livres para os legislativos e executivos.

Já para ocorrer a consolidação democrática são necessários dois elementos básicos: (1) a legitimação e aceitação das instituições democráticas junto à sociedade e seus grupos organizados e (2) a formação de uma cultura política com valores democráticos.

---

<sup>4</sup> Hermet, Guy; Rouquié, Alain; Linz, J.J.. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica, 1978. p.137-146

<sup>5</sup> Benevides, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.* São Paulo: Ed. Ática, 1991.

<sup>6</sup> Lamounier, Bolivar. *A Democracia brasileira no limiar do século 21.* São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996. p.7-8.

O desafio das mudanças institucionais necessárias à transição de um regime autoritário para um regime democrático parece ter sido superado no caso brasileiro: anistia, nova carta constitucional e eleições diretas para legislativo e executivo foram realizadas. A grande questão encontra-se no plano da consolidação democrática onde elementos de ordem econômica e social devem ser agregados às questões políticas para delimitar o quadro de capacidade de sustentação e melhoria da atual institucionalidade.

É nesse sentido que a questão da representação política se coloca: ou como necessidade de introdução e institucionalização da *accountability* ou como necessidade de fortalecimento do sistema partidário, principalmente por meio de modificações no sistema eleitoral.

É claro que essas modificações estão em disputa, havendo inclusive aquelas que apontam em sentido contrário ao processo de consolidação dos procedimentos democráticos, no sentido de garantir a permanência e dominação dos atores oligárquicos no processo político brasileiro.<sup>7</sup>

A quantidade de análises dos processos representativos, eleitorais e partidários é vastíssima, assim como a diversidade de temas e problemas a eles inerentes. Os estudos sobre o sistema eleitoral mereceram um capítulo em Taagepera e Shugart<sup>8</sup>, os quais comentaram a trajetória da teoria e das investigações acerca do sistema eleitoral e seus efeitos sobre o sistema partidário, representativo e o sistema político em geral. Situam o importante debate entre Duverger e Sartori sobre os efeitos dos sistemas eleitorais (majoritários X proporcionais) sobre os formatos dos sistemas partidários (bipartidarismo X multipartidarismo). Apontam que a partir da hoje clássica obra de Rae é que foram fixados com mais acuidade e precisão os indicadores necessários para examinar tais efeitos.<sup>9</sup> Posteriormente, tanto Taagepera quanto Lijphart tornaram-se referências obrigatórias em trabalhos dessa extração.

No caso brasileiro, o balanço da literatura sobre representação, sistemas eleitorais e partidos foi realizado pelo menos três vezes<sup>10</sup>. O primeiro balanço, realizado por Lamounier e Kinzo

<sup>7</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra Ed., 1994.

<sup>8</sup> Taagepera, Rein; Shugart, Matthew S. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

<sup>9</sup> Rae, Douglas W. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones CITEP, 1977.

<sup>10</sup> Lamounier, Bolívar; Kinzo, Maria D'Alva. Partidos políticos, representação e processo eleitoral. In: Fleischer, David (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Editoria da UNB, 1981. vol 1.

em 1978, indicou a precariedade das análises sobre a institucionalidade da representação política no Brasil enquanto objeto da Ciência Política e das Ciências Sociais. Essas análises apresentavam um viés jurídicista acentuado. O segundo balanço, realizado por Lamounier em 1982, já aponta para um acúmulo maior de estudos que buscam resgatar a especificidade do sistema eleitoral e partidário no Brasil. O terceiro balanço foi realizado por Lima Jr., Rogério Schmitt e Jairo Nicolau. Esse estudo apontou a produção bibliográfica existente sobre partidos eleições e comportamento político de 1978 a 1991, tanto nas universidades brasileiras quanto em publicações. Esse estudo não preocupou-se com o conteúdo das contribuições mas sim com sua mensuração.

Particularmente, a especificidade dos processos políticos partidários em âmbito estadual foi salientada por Olavo Brasil de Lima Jr., o qual analisou o sistema partidário brasileiro de 1946 a 1964 e acusou a existência de subsistemas estaduais.<sup>11</sup> Lima Jr. e Abranches também analisaram os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário no caso brasileiro, onde chegaram a estabelecer uma breve comparação sobre a desproporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro com a desproporcionalidade de países democráticos.<sup>12</sup> Posteriormente, empregando os instrumentos metodológicos desenvolvidos por Taagepera, Rae e Lijphart para o estudo dos efeitos do sistema eleitoral sobre o partidário, Lima Jr. e Mendes Santos realizaram breve análise do caso brasileiro, sem, contudo, estabelecerem maiores considerações teóricas sobre o problema.<sup>13</sup>

Em 1991 foi realizado o *Seminário Internacional: Reforma eleitoral para o Brasil dos anos 90*, organizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo Tribunal Regional Eleitoral- RS e pela Câmara dos Deputados. Esse seminário propiciou intensa discussão sobre os

Lamounier, Bolívar. *A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate*. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n°7, p.5-42, 1982.

Lima Jr., Olavo B. de; Schmitt, Rogério A.; Nicolau, Jairo C.M.. A produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político: um balanço bibliográfico. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n°34, 2° semestre, 1992, p.3-66.

<sup>11</sup> Lima Jr., Olavo Brasil de. *Os Partidos Políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1983.

<sup>12</sup> Lima Jr., Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio H. Representação eleitoral: conceitos e experiências. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.26, n°2, p.125-139, 1983

<sup>13</sup> Lima Jr., Olavo Brasil de; Santos, Fabiano Guilherme Mendes. O sistema proporcional no Brasil: lições de vida. In Lima Jr., Olavo Brasil de. *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991.

sistemas eleitorais e suas consequências.<sup>14</sup> Recentemente, Tavares realizou exaustiva análise teórica e metodológica sobre o sistema eleitoral e suas implicações para o sistema partidário e para o sistema político.<sup>15</sup> De outro lado, Nicolau produziu análise sobre os efeitos das fórmulas eleitorais sobre a proporcionalidade para o caso brasileiro assim como em relação à questão da fragmentação do quadro partidário nacional.<sup>16</sup>

Contudo, como apontou Mainwaring, é notória a ausência de estudos específicos sobre os efeitos dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários na América Latina, e consequentemente sobre os processos representativos, apesar do enfoque institucionalista que se desenvolveu na região.<sup>17</sup>

Com relação ao Rio Grande do Sul, a tradição dos estudos acadêmicos sobre o processo eleitoral gaúcho fixou-se no âmbito do comportamento eleitoral, revelando o perfil político-ideológico do eleitorado gaúcho e delineando as principais clivagens do sistema partidário.<sup>18</sup>

Assim, é possível anotar uma importante lacuna sobre os estudos estaduais acerca dos processos eleitorais desde o ponto de vista da representação no que diz respeito às suas questões institucionais: os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário.

Dessa forma, o objetivo dessa dissertação é, a partir do conceito de representação política e de preceitos normativos orientadores da institucionalidade da representação, examinar os

<sup>14</sup> Trindade, Héglio (org.). *Reforma Eleitoral e representação política: Brasil anos 90*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1992.

<sup>15</sup> Tavares, José A.G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

<sup>16</sup> Nicolau, Jairo C.M.. *Sistema eleitorais comparados: exame de proporcionalidade da representação política e seus determinantes*. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IUPERJ.

Nicolau, Jairo C.M. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

<sup>17</sup> Mainwaring, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n°29, p.34-58, março, 1991. p.34.

<sup>18</sup> Xausa, L.; Ferraz, F. O surgimento do bipartidarismo no Rio Grande do Sul nas eleições de 1966. In: Fleischer, David (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Ed. da UnB, 1981. vol.2.

Trindade, Héglio. Eleições e partidos no Rio Grande do Sul: do sistema multipartidário à crise do bipartidarismo (1950-1976). In: Fleischer, op.cit., vol.2.

Trindade, Héglio. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. In: Lamounier, Bolívar; Cardoso, Fernando H. (eds.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

Noll, Maria Izabel. *Partidos e política no RS (1928-1937)*. Porto Alegre, 1980. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFRGS.

efeitos do sistema eleitoral (eleições para deputados estaduais e federais) sobre o sistema partidário do Rio Grande do Sul de 1966 a 1994. Esses efeitos podem contribuir para oligarquizar o sistema partidário, solapando a perspectiva de uma representatividade democrática e incrementado uma representatividade restringida.

Esse exame é marcado pela confluência entre o caráter normativo que reveste-se a discussão da representação política com o caráter empírico próprio de um estudo científico.

Normatividade aqui deve ser entendida no mesmo sentido utilizado por Downs<sup>19</sup>, isto é, a discussão das regras, condutas e valores desprovida de sua discussão imediatamente moral e ética, objetivando produzir modelos ou teorias capazes de se confrontar com a realidade empírica bem como formular parâmetros para o comportamento dos atores. Dessa forma, nosso trabalho pode ser caracterizado como normativo e descritivo, pois delimita os parâmetros normativos do conceito de representação e de sua institucionalidade, confrontando-os com uma realidade empírica.

Uma palavra deve ser dada sobre a pertinência de utilizarmos o Rio Grande do Sul como objeto de nossa investigação empírica. Lima Jr., já o dissemos, chamou a atenção para a necessidade de analisarmos a realidade dos estados, buscando identificar os subsistemas em suas diferenciações e semelhanças. No campo da representação política, dos sistemas eleitorais e sistemas partidários, cada estado é uma realidade separada, com uma trajetória histórica e política peculiar. De outro lado, o fato do mesmo sistema eleitoral ser empregado em todos os estados brasileiros permite tomar o RS como um caso capaz de produzir resultados com alguma capacidade de generalização em relação à realidade da política eleitoral no Brasil. Optamos por analisar longitudinalmente a trajetória do sistema eleitoral gaúcho em seus efeitos sobre o sistema partidário, no âmbito da representação política. Dessa maneira estamos certos de contribuir com o acúmulo necessário para análises comparadas posteriores, que permitam evidenciar os referidos subsistemas regionais e estaduais.

Também é necessário justificar o período escolhido. Escolhemos os anos de 1966 a 1994 tendo em vista seu significado político-eleitoral. Esse período compreende toda a trajetória da política brasileira contemporânea, desde suas origens autoritárias até a consolidação da democracia. De 1966 a 1974 temos o momento de ascenso e consolidação do regime autoritário, incluindo sua face mais dura e repressora. De 1974 a 1980 temos o período de distensão política, onde os

---

<sup>19</sup> Downs, Antony. *Teoria Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar, 1973. p.33. Ver também Mackenzie, W. *A Ciência Política*. Lisboa: Bertrand, s.d. p.33-34.

movimentos de luta pela democracia entram com força para a cena política nacional (greves de trabalhadores, movimento estudantil, movimento pela anistia, etc.), forçando o regime a conceder, como foi o caso do processo da anistia e da reorganização partidária. De 1980 a 1984 temos o momento de ascenso das forças democráticas, forças essas que contavam agora com um movimento sindical em ascensão. O ápice desse período foi a espetacular mobilização em torno da campanha pelas eleições diretas para Presidente da República. A transição democrática tem seu momento maior no período que vai de 1985 a 1988. Em 1985 temos a eleição de Tancredo Neves, sacramentando o fim do regime autoritário. No ano seguinte intensa campanha eleitoral balizada por dois eventos: o plano Cruzado e o processo constituinte que sucederia. Em 1988 é promulgada a Constituição. De 1988 a 1994, duas eleições para Presidência são realizadas, um impeachment é executado, e se aprofundam os dilemas da modernização do Estado brasileiro e da construção de uma cidadania efetiva. Decididamente, de 1985 a 1994 temos a vigência de uma ordem político institucional de cunho democrático.

Por fim, escolhemos o plano das eleições para Assembléia Legislativa e o das eleições para Câmara Federal por duas razões. Em primeiro lugar, porque ambos são pleitos animados pelo princípio eleitoral proporcional, o qual possibilita maior diversidade partidária, em contrapartida às eleições para os Executivos, onde são estabelecidas amplas coligações em competições eleitorais marcadas pelo personalismo. Em segundo lugar porque as eleições para as Assembléias Estaduais e Câmaras Federais implicam em dinâmicas políticas que ultrapassam a perspectiva estritamente localista, como é próprio das Câmaras de Vereadores. As eleições proporcionais no Brasil estão sendo objeto constante de reprovações, sendo-lhes, muitas vezes, atribuída uma culpa por práticas políticas que só aos políticos e partidos cabe imputar. Desvendar os efeitos e dinâmica dessa realidade institucional deve seguramente contribuir para esclarecer certos enganos.

Essa dissertação está dividida em duas partes. A primeira parte estabelece uma discussão de cunho teórico sobre a representação política e seus ideais normativos, bem como suas relações com os sistemas eleitorais e os sistemas partidários. Apresenta três capítulos. No primeiro, discute os conceitos de representação política e suas tipologias, terminando por adotar a proposta de Pitkin<sup>20</sup> (representação como autorização, representação descritiva, representação simbólica e

---

<sup>20</sup> Pitkin, Hanna F. *The Concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

representação por atividade). No segundo, estabelece os ideais normativos e analisa diferentes contribuições teóricas sob o prisma da tipologia da representação política adotado e sua posição em relação aos referidos ideais. No terceiro capítulo, confronta a tipologia da representação política e os ideais normativos com os sistemas eleitorais e os sistemas partidários, objetivando determinar as relações entre esses sistemas.

A segunda parte apresenta a análise dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário nas eleições para deputados estaduais e federais do Rio Grande do Sul, no período que vai de 1966 a 1994 de forma a confrontá-los com o modelo normativo e com a tipologia da representação política propostos. Apresenta três capítulos. Em seu primeiro capítulo (capítulo 5), descreve o sistema partidário gaúcho no período em estudo, definindo seu formato e suas transformações. No segundo capítulo (capítulo 6) analisa a representação como autorização através da participação e da alienação eleitorais bem como da posição dos partidos políticos em termos de sua representatividade junto ao eleitorado. No terceiro capítulo (capítulo 7) examina o sistema eleitoral sob a ótica da representação descritiva, analisando o problema da proporcionalidade.

## 2. A representação política e sua definição teórica

O processo mais acabado de formação da representação política foi concomitante ao de formação do Estado moderno. Historicamente constituído a partir dos restos do mundo feudal e da etapa transitória das monarquias absolutas europeias, o Estado moderno ganhou a sua própria face, separando-se da Sociedade enquanto instituição de realização do bem comum.

As instituições de representação do Estado moderno não surgiram do abstrato ou da genialidade de um líder político. Foram construídas ao longo dos séculos, emergindo do mundo absolutista, principalmente na Inglaterra e na França. Na Inglaterra, em meio à luta dos senhores feudais contra o Rei, o modelo constitucional do Estado representativo teve seu marco na Magna Carta. Na França, o fortalecimento do Rei se deu, conjuntamente, ao da nação. Quando a Revolução Francesa põe por terra a Coroa e o Rei, assume o seu lugar os representantes do povo, a Assembléia Nacional.<sup>1</sup>

O Estado, nascido em meio às idéias de nação, soberania do povo e liberdade individual, operou a separação de si em relação à Sociedade ao normatizar a participação desta em seu âmbito. Essa normatização da participação dos grupos e setores políticos e sociais encontra-se no sistema representativo que permitiu à nação escolher os representantes que iriam governá-la, tornando o Estado uma instituição de toda a sociedade.

Em um primeiro momento representantes notáveis, individualizados, operaram a busca do bem-comum. Posteriormente, a emergência das massas colocou em questão essa forma, gerando seu sucedâneo, os partidos, formas organizacionais de mediação entre o Estado e as massas com a tarefa de representar e colaborar para o bem-comum.

Não poucos denunciaram este arranjo (desde Rousseau à Mosca, inclusive passando por certos marxistas). Mas ele sobreviveu, apesar dos furacões revolucionários e das guerras. Não apenas sobreviveu como tornou-se o paradigma de associação política da sociedade moderna, para sindicatos, grêmios estudantis, associações comunitárias, entre outros.

---

<sup>1</sup> Uma visão sobre o processo histórico de criação das instituições representativas e do Estado representativo moderno pode ser obtida, dentre outras, nas obras de João Carlos B. Torres, *Figuras do estado moderno: elementos para um estudo histórico-conceitual das formas fundamentais de representação política no ocidente*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989; Strayer, Joseph. *Les origines medievales de l'Etat moderne*. Paris: Payot, 1979.

A reflexão teórica deste fenômeno foi diversa. As visões sobre o processo representativo no Estado moderno variaram de acordo com as diferentes situações, de época para época, de sociedade para sociedade. É tarefa da Ciência Política dar conta deste universo encontrando um significado para a representação política que escape ao imediatamente colocado nas cenas políticas conjunturais estritamente datadas. É com um conceito amplo que podemos ter um instrumento eficaz para explicar os processos representativos modernos.

Este capítulo pretende apresentar a representação política a partir da proposta de Hanna Pitkin<sup>2</sup>, resgatando também a contribuição daqueles que tornaram-se referenciais na reflexão sobre a representação política no passado e daqueles mais recentes que polemizam ou auxiliam o esclarecimento qualitativo do conceito. Não iremos estabelecer uma análise teórica exaustiva sobre a representação política. Em decorrência disso, muitos autores e obras importantes na Ciência Política vão estar ausentes de nosso trabalho.<sup>3</sup> Buscamos, antes de mais, nada vislumbrar instrumentalmente um conceito analítico capaz de iluminar o processo de representação eleitoral das eleições proporcionais, estaduais e federais, do Rio Grande do Sul, no período de 1966 a 1994, permitindo compreendê-lo em si, em sua relação com o sistema político nacional e em sua comparação com outras experiências representativas.

## 2.1. A representação política e suas classificações

Nessa parte vamos proceder a apresentação e discussão do conceito de representação política. Inicialmente expomos algumas classificações do fenômeno da representação política, excluídas as definições que não se constituem em uma tentativa de formular um conceito amplo e geral, capaz de concatenar todos os seus aspectos e dimensões. Weber, Sartori e Cotta buscaram criar uma classificação geral para o fenômeno da representação. Após a exposição dessas classificações comentamos as proposições de Pitkin, explicando cada um dos aspectos do seu conceito de representação política.

---

<sup>2</sup> Pitkin, Hanna F. *The Concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

<sup>3</sup> Estes autores pode ser encontrados comentados em Lavareda, Antônio. *Representação, legitimidade e crise política: introdução aos argumentos do Liberalismo e seus críticos*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Editora Universitária, 1985; e Pitkin, *op.cit.*

Em primeiro lugar podemos examinar Weber. No autor alemão a teoria da legitimação é central para compreender o processo de dominação política (dominação significa probabilidade de alguém obter obediência em um determinado grupo para algum ou qualquer mandato).<sup>4</sup>

A legitimidade da dominação é a probabilidade da dominação ser acreditada como legítima. Weber reconhece a dificuldade de identificar na realidade a causa ou o sentido real de uma relação de dominação na perspectiva dos dominados para os dominantes. E resolve o problema de identificar e classificar uma dominação legítima: basta verificar a pretensão de legitimidade desta dominação; como se faz válida enquanto relação social.<sup>5</sup>

A partir deste marco teórico Weber cria a sua definição de representação política:

*"Por representación se entiende **primariamente** la situación objetiva ya considerada (...) en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como 'legítima' y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho".<sup>6</sup>*

Weber também propõe uma classificação mais específica da representação.<sup>7</sup> São tipos de representação:

1. representação apropriada, quando um dirigente se apropria da representação, que é uma representação de cunho tradicional. Se incluem aí os chefes de clãs, caciques de tribos, monarcas hereditários, etc.;

2. representação estamental, quando a investidura da representação para os elementos privilegiados de um estamento ultrapassa em conseqüências e efeitos o próprio estamento, alcançando os não privilegiados, os súditos e os sem direitos estamentais. Neste caso enquadram-se as cortes feudais e assembleias estamentais de grupos privilegiados;

---

<sup>4</sup> Weber, Max. *Economia y sociedad*. 8ª, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987. p.43, 170.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.171-172.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.235. Também mencionado por Pitkin, *op. cit.*, p.39. A seguinte passagem reforça este ponto de vista: "Una relación social puede tener para sus partícipes, de acuerdo con su orden tradicional o estatuido, las consecuencias siguientes: a)el que 'toda' acción de cada uno de los partícipes se 'impute a todos' los demás ('solidaridad'); b)el que la acción de un partícipe determinado 'se impute' a los demás ('representación'). O sea que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaigan sobre todos." Weber, *op.cit.*, p.37.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.235-239.

3. representação vinculada, quando os representantes são eleitos e seu poder está limitado por mandato imperativo e direitos de revogação. Seus exemplos históricos são esparsos e se encontram em algumas passagens da Antiguidade. Weber também menciona as comunas francesas;

4. representação livre, quando o representante é eleito ou designado e não está submetido a qualquer instrução. Assim nos diz Weber: "el verdadero sentido de la elección de un representante es éste, que lo convierte así en el 'señor' investido por sus electores y no en el 'servidor' de los mismos".<sup>8</sup> Ocorre nas modernas representações parlamentares e modernos governos representativos. Comenta ainda que a especificidade da representação no Ocidente moderno é justamente o fato do mandato do representante ser livre;

5. representação de interesses, onde a escolha do representante se dá pelos seus iguais mediante pertencimento a profissão, classe ou estamento. Deste tipo de representação corporativa se originaram os partidos classistas.

Como vemos, sua classificação é tributária das diferenças históricas e do seu quadro teórico, o da dominação política. A crítica a sua concepção vai ser efetivada por Pitkin quando da análise sobre os teóricos da responsabilização.

A segunda concepção, formulada por Sartori, se inscreve no campo da teoria da responsabilização (accountability) e contempla basicamente a contemporaneidade da democracia representativa dos países de capitalismo desenvolvido, centrando-se no Estado nacional.<sup>9</sup>

Sartori aponta três significados para a representação:

1. como mandato ou instrução, derivado da área jurídica;
2. como representatividade, por semelhança;
3. como responsabilidade ou prestação de contas, a representação política por excelência (accountability).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.236.

<sup>9</sup> Sartori, Giovanni. Representational systems. Verbete Representation. In: International Encyclopedia of Social Sciences. London: MacMillan, 1968.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.465.

Sartori extrai o primeiro tipo de representação do ambiente jurídico. Seu grande formulador foi Kelsen. A representação seria a investidura de alguém para agir em estrito acordo com as instruções de quem é representado. Conforme Kelsen

*"Para se estabelecer uma verdadeira relação de representação não basta que o representante seja nomeado ou eleito pelos representados. É necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido".<sup>11</sup>*

A garantia jurídica do cumprimento seria a possibilidade de destituição do representante pelos representados quando este não cumprisse com sua vontade. Não basta ser investido da tarefa de representar. Representa-se a alguém obedecendo o que este alguém determinou como sendo representável. A representação não é somente uma autorização. É uma autorização para uma ação clara e determinada. A legitimidade da representação deriva da ação ser pertinente ao objetivo da autorização dada.

O segundo tipo da classificação de Sartori, a representação como representatividade, exigiria a semelhança entre representado e representante, mesmo que o primeiro não tivesse consciência daquela semelhança, transcendendo a seleção voluntária.

Por fim, o terceiro tipo seria a representação política por excelência. Diria respeito à responsabilização e sua relação com o governo representativo.

O autor propõe guardar a diferença entre representação política e representação sociológica ou por representatividade (ainda que exista a discussão da relação entre uma e outra, principalmente aplicada à discussão dos sistemas eleitorais, de sub e sobrerepresentação); o efeito da ligação entre ambas seria permitir que todo e qualquer sistema político fosse considerado representativo de alguém.<sup>12</sup>

Sartori considera que a forma real da representação eletiva (elective representation) é esclarecida pela teoria da responsabilidade e da responsividade: "The electoral theory of representation actually is the theory of responsible and responsive representation; it is not concerned with satisfying the requirement of similarity but with securing the obligation to respond".<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo, Martins Fontes, 1990. p.283.

<sup>12</sup> Sartori, *op.cit.*, p.466.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.468.

A conceituação e classificação de Sartori se aproxima daquela proposta por Cotta. Este último definiu, genericamente, representação como "mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes".<sup>14</sup> Esta definição toma a representação como mecanismo, como máquina a serviço da função 'controle'. Se existe alguma idéia de máquina ou mecanismo ele pode ser identificado no sistema eleitoral e nas disposições constitucionais sobre o funcionamento da representação. Porém, nada nos diz sobre o cotidiano da representação, sobre a ação dos representados e representantes em sinergia mútua.

No mesmo texto, Cotta enuncia seu conceito de representação política: "Em síntese, a representação política poderia ser definida como um sistema institucionalizado de responsabilidade política, realizada através da designação eleitoral livre de certos organismos políticos fundamentais (o mais das vezes, os parlamentos)".<sup>15</sup> Ao mesmo tempo, identificou três modelos de interpretação da representação:

1. a representação como relação de delegação;
2. a representação como relação de confiança;
3. a representação como representatividade sociológica.<sup>16</sup>

A primeira modalidade de representação diz respeito à ação do representante ser circunscrita a um mandato, a uma delegação de atribuições e afazeres (mandato imperativo).

A segunda modalidade seria o estabelecimento de um representante com mandato livre, isto é, o representante teria autonomia para decidir em nome dos representados, tendo como pressuposto que ele seria capaz de atender aos interesses gerais ou específicos de seus constituintes.

Estas duas modalidades são faces de um mesmo objeto, como bem notou Cotta<sup>17</sup>, tratando da questão dos mandatos dos representantes (mandatos livres ou imperativos) e se enquadrando na preocupação com o desempenho do representante diante do representado.

E, por fim, o autor atribui à representação como representatividade sociológica a seguinte concepção: "Ela concebe o organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político. Segundo uma outra imagem corrente poderia ser

---

<sup>14</sup> Cotta, Maurizio. Representação política. Verbete In Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5ª ed., Brasília D.F.: Editora Universidade de Brasília, 1991. p.1102.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.1105.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.1102.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.1103.

comparado com uma carta geográfica".<sup>18</sup> E faz a recorrente ressalva: não se encontram estas formas puras na realidade.

Cotta, quando discute as estruturas da representação, em particular a representação democrática moderna, toma a mesma direção que Sartori:

*"O núcleo fundamental da representação está na 'responsabilidade' periódica a que estão sujeitos os atores políticos em competição (os partidos). Responsabilidade quer dizer 'chamado para responder', 'para prestar contas', das próprias ações junto daqueles que têm o poder da designação".<sup>19</sup>*

Qual a classificação completa? Qual a classificação capaz de explicar teoricamente o fenômeno da representação e ao mesmo tempo ser capaz de encontrar seus referentes empíricos?

A representação política, enquanto conceito amplo, capaz de ajustar-se aos mais diversos processos políticos das sociedades, ganhou sua concepção mais acabada com Hanna Pitkin. Em sua obra se revelam quatro faces da representação: a representação como autorização, a representação descritiva, a representação simbólica e a representação substantiva.

Pitkin, inicialmente, afirma que representação significa tornar presente novamente, e que portanto representação é tornar presente aquilo que não está presente literalmente ou de fato.<sup>20</sup> A partir desta noção emergem algumas indagações para elucidar o fenômeno da representação como produto da ação humana na esfera da política.

Por exemplo, quando os indivíduos devem se considerar representados? Quando é correto dizer que eles estejam representados? O que pode tornar evidente que eles estão representados? Com pertinência, Pitkin aponta a diferença entre sentir-se representado e estar efetivamente representado sob o ponto de vista de um observador localizado fora do processo. Nesse sentido, ela vai buscar delimitar as razões para que alguém ou alguma coisa possa ser considerada como representada.<sup>21</sup>

Entretanto, Pitkin considera, a priori, que as razões que podem ser dadas para que alguém ou alguma coisa possa estar sendo representada não depende, em última instância, da percepção psicológica ou cognitiva de quem é representado (percepção acerca de *quem* o representa

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.1102.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.1105.

<sup>20</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.8.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.9.

e *no que* o representa) ou de quem é representante (*quem* ele representa e *o que* ele representa). Então, como definir o que é representativo? Existe um campo de possibilidades imenso já que, para além da percepção dos atores sobre o processo no qual se acham envolvidos, encontra-se a atividade da investigação do teórico social e político.

A obra de Pitkin situa o conceito de representação de forma aberta permitindo que as mais diversas expressões e concepções sobre o fenômeno tenham seu lugar. Procedendo à análise das mais diversas posições políticas e teóricas, a autora formulou um conceito de representação política que tem como característica ser multifacético: "Each of the various views of representation makes some sense when applied to political life, and certain aspects of political life lend themselves to interpretation by each of the views."<sup>22</sup>

A seguir iremos proceder a uma breve discussão acerca de cada aspecto da representação política, concluindo no sentido de resgatar o seu conjunto e suas conseqüências para a análise do fenômeno da representação política.

Segundo Pitkin, a visão da representação como autorização apresenta o representante como aquele que foi autorizado para agir.<sup>23</sup> Nesse sentido liberta o representante pois o ônus de suas decisões recaem necessariamente e exclusivamente sobre o representado.

A representação política tem papel central na teoria hobbesiana.<sup>24</sup> Hobbes via no soberano a encarnação dos diversos pactos individuais, sendo esse soberano livre para definir o que era melhor aos seus representados eternos. É uma relação entre dois termos, o "autor" e o "ator". O primeiro, dotado do direito de agir, comissiona ao segundo a obrigação da ação. Mas este "ator" é livre em seu desempenho, recebendo todos os direitos e privilégios. Ao "autor" cabe guardar exclusivamente para si a responsabilidade e os deveres da autorização.<sup>25</sup>

Na imagem da política como teatro, Ribeiro é implacável com Hobbes:

*"A clivagem entre palco e platéia não é abolida por Hobbes; ao contrário, ele lhe dá mais consistência ao substituir o segundo elemento. O ator açambarca as forças de que são privados os ex-espectadores, doravante representados no palco diretamente e sem mediação do texto. A linha de separação permanece, o peso agrava-se. Os representados limitam-se a entregar sua força a um terceiro, sem lhe darem nenhuma diretiva. A morte do olhar não restitui a participação ao espectador: ao contrário,*

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.225.

<sup>23</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.38.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.19-20.

*rouba-lhe o que lhe restava de poder. E isso porque, para Hobbes, olhar já é demais..."*

*"...em Hobbes o ator está sozinho no palco, donde rege - à distância - os seus outros, que também são os seus autores. A representação é singular: porque não pertence a esta seqüência de derivas infinitas em princípio, mas está fixada de uma vez por todas, salvo catástrofe: porque não é signo, é marca".<sup>26</sup>*

Peterson, resgatando Pitkin, afirma que a representação política, tomada do ponto de vista da autorização, significaria somente o arranjo formal que precede aos atos do soberano. Do ponto de vista da teoria democrática seriam as eleições que transfeririam a autoridade dos votantes para os eleitos. Essa representação seria ditada "solely by the arrangements which establish the way in which the representative is selected".<sup>27</sup>

Conforme Pitkin, os teóricos da responsabilização (accountability) apresentam pontos de vista que consideram a representação política apenas como representação autorizativa.<sup>28</sup> Para Kinzo esses teóricos não evidenciam os aspectos de interioridade da relação representante-representado em relação aos formalismos de instituição da autoridade do representante.<sup>29</sup>

A questão que Pitkin torna polêmica é como identificar o critério que poderá definir o papel do representante no mundo da responsabilidade. Em verdade esta perspectiva remete a inúmeros casos, tornando *ad hoc* a aplicabilidade do conceito de representação política.<sup>30</sup>

Weber participa da visão formalista da representação porque afirma que certos membros dentro de um grupo têm suas ações legitimadas pela concordância dos restantes, adquirindo autoridade suficiente para tornarem-se seus representantes. Os representados constituem-se em responsáveis pelas ações dos representantes. O conceito amplo de Weber, como vimos anteriormente, não deixa dúvidas sobre o caráter autorizativo da representação, que legitima o

<sup>26</sup> Ribeiro, Renato Janine. *A marca do Leviatã*. São Paulo: Editora Ática, 1978. p.17-18.

A marca é a memória que garante a unidade tempo e espaço, unindo o ontem ao hoje, obtida pela racionalidade com o intuito de, construindo um objeto, recuperá-lo quando de um novo encontro. A marca é a escritura. O signo, por outro lado, é o sensível, é a memória animal, é o mundo das conjecturas. O signo é a fala. Fala e escritura formam a linguagem. O signo vê uma pedra como pedra. A marca a compreende como um marco de uma propriedade. Cf. *ibid.*, p.24-26.

<sup>27</sup> Peterson, Paul E. Forms of representation: participation of the poor in the community action program. *The American Political Science Review*, Wisconsin, v.64, n.2, p.491-507, June 1970. p.491.

<sup>28</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.55.

<sup>29</sup> Kinzo, Maria D'Alva G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Editora Símbolo, 1980. p.25.

<sup>30</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.119. Apesar destas críticas, Pitkin, quando define a representação como atividade, não hesita em conceituar a representação de forma semelhante aos teóricos da responsabilização. A diferença principal é que a autora não aceita a visão da representação política exclusivamente como representação autorizativa.

representante e suas ações. A posição weberiana confirma a percepção de Peterson. A representação formal não indaga sobre as características do representante; indaga apenas sobre a forma como ele foi selecionado. "Formal representation, as the names implies, refers only to the arrangements by wich the representative is selected; it in no way takes into account characteristics of the representative himself".<sup>31</sup>

Pitkin também considera insuficiente a concepção da representação como autorização porque nada nos diz sobre a atividade do representante. Ela salienta que a partir desta concepção formal é impossível dizer quanto um indivíduo é mais ou menos representativo.<sup>32</sup>

Contudo, para Peterson, essa posição de Pitkin é aplicável apenas se tomarmos o ponto de vista do representante. Do ponto de vista do representado é possível identificar qual conjunto de representantes é mais representativo. O critério de sua avaliação diz respeito ao processo de escolha e seleção dos representantes. Por exemplo, um sistema direto é mais representativo que um indireto.<sup>33</sup>

Portanto, não apenas o consentimento de investidura de autoridade do representante individual mas também a característica do arranjo formal poderia ser dimensionada em mais ou menos representativa se tomada do ponto de vista dos representados.

A partir da sugestão de Peterson podemos argumentar que a autoridade do representante deriva tanto da sua legitimidade diante dos representados (no momento das eleições para o caso dos sistemas políticos das democracias representativas) quanto do próprio arranjo formal que o instituiu. Ou seja, se um representante for eleito ou escolhido em um arranjo bastante representativo sua legitimidade será maior do que a daquele escolhido em um arranjo menos representativo.

Do ponto de vista weberiano e formalístico a legitimidade do esquema formal de escolha dos representantes é sinônimo de representatividade. Poucas vezes as sociedades são chamadas a votar para decidir sobre seus sistemas eleitorais, seus sistemas de governo ou sobre os reis que irão governá-las. O mesmo ocorre em relação à seus constituintes, em instituições políticas sedimentadas, como partidos, sindicatos, etc. É claro que nestes últimos as modificações são mais

---

<sup>31</sup> Peterson, *op.cit.*, p.492.

<sup>32</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.59.

<sup>33</sup> Peterson, *op.cit.*, p.492.

fáceis e ocorrem com mais frequência. Mas na maioria das vezes o que temos é a herança de um sistema ao longo das gerações com pequenas modificações realizadas pelos representantes. A legitimidade se dá pelo procedimento cotidiano e não por eleições periódicas, ou qualquer tipo de escolha habitual, sobre o próprio sistema eletivo. Neste caso, a representatividade do sistema eletivo é dada pela proporção de participantes a cada momento de escolha dos representantes.

De outro lado, um sistema formal é mais representativo que outro devido aos mecanismos de inclusão/exclusão dos representados e da capacidade em expressar sua vontade na escolha do governo ou dos representantes.

As vicissitudes da representação como autorização não impedem-na de oferecer um aspecto do conceito da representação. Segundo Kinzo, este seria o da autoridade consentida, ou seja, para que alguém seja representante é preciso o assentimento dos representados.<sup>34</sup> Isso quer dizer que um monarca pode ser tão legítimo quanto um presidente eleito diretamente.

Prosseguindo em nossa análise sobre o conceito de representação política passamos a outra dimensão: a representação descritiva. Conforme Pitkin, a representação descritiva significa que os representantes são um reflexo da comunidade ou da sociedade, apresentando as mesmas características. Assim, deverá haver correspondência entre o corpo de representantes e corpo de representados. O enfoque descritivista apresenta um aspecto importante do significado da representação: uma pessoa representa outras por ser semelhante a elas.

A aplicação da idéia de representação por semelhança tem por função fornecer informações sobre os representados: "When this view of representation is applied to the political realm, the implication is that in politics, too, the function of representative institutions is to supply information, in this case, about the people or the nation".<sup>35</sup>

Ela aponta três visões relacionadas e mais comuns sobre a representação como semelhança:

1. os representantes seriam como um *mapa* ou *espelho*, de forma que alguém, olhando os representantes, pode obter informações sobre a sociedade. Eles seriam uma espécie de pintura;
2. os representantes representariam mais por uma *atividade* especial do que por sua composição; esta atividade seria debater e deliberar ao invés de agir e governar. A atividade seria

---

<sup>34</sup> Kinzo, *op.cit.*, p.25.

<sup>35</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.81.

baseada na necessidade de informar quais as posições e a natureza dos representados tal como um pintor reproduz seu objeto;

3. os representantes estariam autorizados a *agir* substituindo a sociedade por serem iguais a ela.<sup>36</sup>

Assim, a imagem do espelho não oferece condições de dizer ou demonstrar o quanto passivo ou ativo este reflexo é. Tem como pressuposto que a nação tem interesses e noções prontas, bastando refleti-los, oferecendo as informações sobre ela. Contudo, existe o problema de identificar o que é relevante para ser reproduzido:

*"In politics, too, representation as 'standing for' by resemblance, as being a copy of original, is always a question of which characteristics are politically relevant for reproduction. In a general sense, we are very much aware that politically significant characteristics vary with time and place, and that the doctrines about them vary as well".<sup>37</sup>*

Segundo Pitkin, a história do governo representativo e da expansão do sufrágio é a história das mudanças de demanda por representação baseada na mudança de conceitos de quais aspectos são politicamente relevantes para representar.<sup>38</sup> É esta mudança e fluidez das estruturas e dos significados da representação através do processo histórico, de um lado, e das diferenças entre as sociedades e entre os grupos (sociais ou políticos) dela integrantes, de outro, que impossibilita a formação de um conceito amplo de representação política calcado apenas na semelhança entre representados e representantes dentro daquelas estruturas e significados. Devemos alertar, no entanto, que isso não impede sua análise de forma *ad hoc* ou específica, tal como a noção de representação como *accountability*.

Também para Peterson os representantes não são iguais, ou seja, não refletem seus representados em todos os aspectos, sendo preciso delimitar quais aspectos serão escolhidos para definir a correspondência.<sup>39</sup> Kinzo, por sua vez, entende que o grande mérito da representação descritiva é permitir uma relação direta entre reflexão teórica e prática institucional.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.82.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.87.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.87.

<sup>39</sup> Peterson, *op.cit.*, p.492.

<sup>40</sup> Kinzo, *op.cit.*, p.29.

Nós entendemos que a representação descritiva permite ao investigador social e político estabelecer relações entre o teórico e o empírico. Essas relações estão imbricadas, ainda que não imediatamente dadas, na atividade da representação desempenhada por seus atores fundamentais (representados e representantes) e nas estruturas institucionais mais evidentes como os sistemas legais de normatização da representação, desde o sistema eletivo ao funcionamento dos órgãos representativos. Essas relações podem ser úteis para identificar não apenas os efeitos da atividade da representação política para o sistema político e a sociedade mas também revelar suas causas e natureza.

A principal crítica de Pitkin à representação descritiva é que se buscarmos esclarecer a atividade dos representantes por intermédio da similaridade ou semelhança entre representado e representante estaremos fadados ao insucesso. Não só porque "Perfect accuracy of correspondence is impossible"<sup>41</sup> mas também porque a representação descritiva alcança informações sobre o representado e o representante mas não esclarece nem justifica a atividade do último: "But the real difficulties come if we are to use accuracy of correspondence not as a source of information, but as a justification for letting the representatives act for us".<sup>42</sup>

Assim, a questão de quais informações são relevantes para permitir afirmar que "A é representante de B" é significativa e importante para evidenciarmos o escopo da representação descritiva. Kinzo aponta características políticas, sociais e econômicas; Peterson, as sociais; Pitkin as características em geral sem, no entanto, especificá-las.<sup>43</sup>

Em verdade, a questão das características envolve certo grau de flexibilidade e complexidade. Por exemplo, a semelhança entre representado e representante pode ser identificada através do critério dos interesses materiais e políticos consistentemente organizados (os representantes agem em consonância com os interesses dos representados) ou através do critério da opinião política dos representados sobre determinado assunto ou tema (os representantes, em seu conjunto, reproduzem as correntes de opinião política existentes nos representados). Esta

---

<sup>41</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.87.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.88.

<sup>43</sup> Kinzo, *op.cit.*, p. 28. Peterson, *op.cit.*, p. 492. Pitkin, *op.cit.*, p. 87-91.

consideração pode tornar coincidentes o campo de análise da representação sob o enfoque descritivo e o campo da representação sob o enfoque de atividade substantiva.<sup>44</sup>

Por outro lado, Pitkin critica esta concepção por ela ser irrealizável. Ora, esta questão depende da unidade de representação e dos termos em que está colocada. Por exemplo, a representação nas modernas democracias se dá através de partidos. Isto significa que certos matizes e diferenças político-ideológicas se expressam e se condensam, assim como são moldadas, através e pelos partidos, proporcionando produzir uma semelhança relativa entre representado e representante, seja do ponto de vista da investigação teórica seja do ponto de vista da luta política imediata.

A dimensão seguinte da representação política é a chamada representação simbólica. A representação simbólica existe quando algo ou alguém é tomado pelos representados como materialização de uma abstração, existindo sob a forma de relação convencionalizada ou arbitrária entre símbolo (o que deve ser materializado, portanto representado) e referente (representante).<sup>45</sup>

A diferença entre representação descritiva e representação simbólica estaria na forma do objeto, ou do móvel, de representação. A representação simbólica, como o próprio nome diz, diria respeito à representação de abstrações. O representado não necessita ser um igual ao representante ou ao que este defende e veicula em sua atividade. O que é necessário é que o representado visualize signos e significados no representante que correspondam ao seu imaginário.

Goffmann, para construir a problemática da representação, lança mão da imagem do teatro, onde temos atores, platéia, equipes, cenários, enredos, etc. Faz uma distinção que nos auxilia compreender a representação simbólica: a diferença entre ator e personagem.

O ator seria "um atormentado fabricante de impressões envolvido na tarefa demasiado humana de encenar uma representação" enquanto que a personagem seria a "figura, tipicamente uma figura admirável, cujo espírito, força e outras excelentes qualidades a representação tinha por finalidade evocar".<sup>46</sup> A força da personagem não decorre da força do ator. A força da personagem

---

<sup>44</sup> Não devemos no entanto confundir a defesa dos interesses dos representados com o mandato imperativo, pois que um mandato imperativo pode deixar lacunas tais que a atuação do representante pode tornar-se livre (Weber, *op.cit.*, p.236). Isso conduz à conclusão de que dentro do critério de semelhança entre representado e representante cabem as abordagens, tanto quanto cabem no caso da representação por atividade.

<sup>45</sup> Kinzo, *op.cit.*, p.26-27.

<sup>46</sup> Goffmann, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. 4ª ed., Petrópolis: Vozes, 1985. p.231.

decorre do que ela é, do que ela veicula. O ator só pode ser um bom ator. Ele não é a personagem. No jogo do teatro isto é percebido.

A partir dessa separação efetuada por Goffman podemos dizer que, de um lado, no jogo da política e da representação, a personagem toma o ator, se encontra com a platéia, fica verossímil. De outro lado, a personagem só cresce, só assoma na cognição dos indivíduos e sujeitos se neles já existam referências, pensamentos, sentimentos, ideologias, etc., que permitam o seu reconhecimento.

A personagem é uma criação coletiva tanto quanto a representação é uma criação calcada no simbólico que ela traz consigo e na percepção de mundo da platéia, os representados. O sucesso da personagem é a capacidade em ser semelhante ao mundo abstrato da platéia. Mas, aí o perigo, aí o engodo, que existe na vida real e não no teatro: a personagem ela própria se transforma em uma parte do mundo da platéia, seja abstratamente, seja concretamente.

Esta imagem pode ser visualizada na construção das instituições representativas monárquicas em França e o que elas continham de simbolização do rei, personagem supremo. Torres chama a atenção para o processo de conjunção da figura do Rei com o reino, ou ainda, com o "corpo político". O Rei torna-se simbolicamente o corpo político, conjunção do corpo natural com o corpo corporativo (todos os membros do corpo político da Coroa). Lembra que no caso francês é nesse corpo que a burguesia irá construir a nação, para logo depois torná-la nação contra o Rei e seu corpo moribundo.<sup>47</sup>

É no paradoxo da representação monárquica (personalização do reino e desindividualização do rei) que encontramos uma primeira chave para compreender a construção da personagem no mundo da política representativa. Ao personificar o reino na figura do rei, onde a vontade pública, de cada súdito, é a vontade do rei, houve um lento desindividualizar do rei, ou seja, ali não estava um indivíduo qualquer, ontem súdito, hoje rei; ali estava alguém dotado de qualidades (simbólicas ou não) que o tornavam apto e capaz de sustentar a encarnação do coletivo, do público enfim.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Torres, *op.cit.*, p.75.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.92-93.

Torres demonstra que o rei desempenhou uma representação simbólica, com conseqüências para a organização do Estado moderno. Identifica quatro imagens do rei, fixadas inclusive pelas doutrinas do poder monárquico:

1. o rei como defensor do bem comum (justiça e paz);
2. o rei como o primeiro entre os senhores;
3. o rei como preferido da Igreja e defensor da fé;
4. o rei como imperador em seu reino.<sup>49</sup>

Estas imagens, ao mesmo tempo que serviram para reforçar o poder do rei diante dos senhores feudais, trouxeram consigo a estruturação do espaço público a partir do Estado unificado. As principais imagens foram o rei como defensor do bem comum e o rei como imperador em seu reino. A sua combinação permitiu ao rei desenvolver sua legitimidade e a da Coroa. O importante é que houve uma simbolização crescente do indivíduo. Aqui se estabelece uma dialética: quanto mais único e unitário for este indivíduo, mais representa a nação e, quanto mais a nação é representada pela aura fantástica da personagem, mais nação ela se torna.<sup>50</sup>

Esse processo foi acompanhado de ações e atividades junto à sociedade que o rei queria representar. Atividades que garantiam a materialidade da simbolização que ele ia assumindo. Assim construía-se a representação e sua institucionalidade.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.127.

<sup>50</sup> Torres acusa na representação do rei a existência de traços formalísticos, ou autorizativos, os quais combinavam-se aos simbólicos. Um destes traços é que o caráter público da representação está, principalmente, na pessoa do rei e não em seus atos e decisões. *Op.cit.*, p.156-157.

<sup>51</sup> Torres denomina como sistema de representação de primeira ordem o conjunto de instituições jurídico-políticas, o aparato administrativo e a rede simbólica que forma a base institucional do poder público. Este tripé determina quais pessoas ou ações tornam-se públicas. *Op.cit.*, p.77. Estes mecanismos retiram o indivíduo do natural e o colocam como representante do comum, do coletivo. Encerram uma dimensão estática do domínio público, a legitimidade decorrendo da obediência a seus procedimentos e por sua eficácia prática. Como sistema de representação de segunda ordem temos a esfera da política em termos de seu conteúdo material, onde Torres afirma: "Nesse segundo nível o que importa saber é, por exemplo, se os atos praticados por pessoas que, consoante as regras de procedimento, são pessoas públicas, praticantes de atos públicos, o são efetivamente consoante a determinação material de tais atos, verificada em função de sua congruência com interesses presumidos ou vontade expressa do público real, isto é, da sociedade considerada concretamente." *Op.cit.*, p.78.

Comentando a relação entre uma ordem e outra o autor diz que os procedimentos de estabelecimento do conteúdo de uma e outra não são necessariamente os mesmos, inclusive sendo diferenciados em relação à vontade popular ou ao interesse nacional.

Foucault nos mostra a realidade de uma destas atividades, a da justiça real.<sup>52</sup>

A justiça real determinava que a pena para aqueles que cometiam parricídio ou eram acusados de conspirar contra o rei, dentre outros delitos, deveriam ser executados em praça pública aos olhos de todos. Essa pena dava-se através da aplicação de suplícios e morte subsequente. Seu objetivo não era apenas punir os criminosos mas também, de um lado, calar e desencorajar aos que pensavam ou desejavam fazer igual, e, de outro, conquistar e sedimentar a presença simbólica do Rei como chefe supremo.

Essas peças ao ar livre, aos olhos do público, se transformavam em festa e acontecimento para onde acorriam todos, ora para participar do escárnio do punido, ora para ver que o rei praticava a justiça desejada, ora para temer porque, afinal, alguns punidos não eram tão culpados assim. Temos, portanto, o fim do teatro no teatro do fim. Na morte de um ator que afrontava o outro, a personagem do Rei adentra simbólica e concretamente na vida de cada súdito. A personagem sai do palco e vem representar na platéia.

Foucault oferece-nos a idéia desta dualidade quando comenta a teoria política da monarquia, onde se organizam

*"...mecanismos jurídicos que ao mesmo tempo distinguem e ligam a pessoa do rei e as exigências da Coroa, e todo um ritual que encontra na coroação, nos funerais, nas cerimônias de submissão, seus tempos mais fortes. Poderíamos imaginar no pólo oposto o corpo do condenado; ele também tem seu estatuto jurídico; reclama seu cerimonial e impõe todo um discurso teórico, não para fundamentar o 'mais poder' que afetava a pessoa do soberano, mas para codificar o 'menos poder' que marca os que são submetidos a uma punição. Na região mais sombria do campo político, o condenado desenha a figura simétrica e invertida do rei".<sup>53</sup>*

E adiante afirma a ultrapassagem do imediatamente simbólico na concretude do poder sobre o corpo:

*"A ver nessa alma os restos reativos de uma ideologia, antes reconheceríamos nela o correlativo atual de uma certa tecnologia do poder sobre o corpo. Não se deveria dizer que a alma é uma ilusão, ou um efeito ideológico, mas afirmar que ela existe, que tem uma realidade, que é produzida permanentemente em torno, na superfície, no interior do corpo pelo funcionamento de um poder que se exerce sobre os que são punidos..."<sup>54</sup>*

---

<sup>52</sup> Foucault, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 6ª ed., Petrópolis: Vozes, 1987. p.11.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p.30-31.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.31.

Como vemos, a representação simbólica exige a semelhança entre representados e representantes na abstração que o primeiro possui e a encarnação dessa abstração no segundo, sendo que o último lança mão, por seu turno, de ações que reforçam ou propiciam a continuidade do seu mandato. Esta abstração enseja a incorporação dos elementos como sentimentos, irracionalidades, etc.

A crítica de Pitkin à concepção que toma o aspecto simbólico como definidor da representação é que ela não evidencia justamente esta atividade do representante.<sup>55</sup> Contrapondo-se à teoria fascista da representação, defende que este ponto de vista leva à uma justificativa da dominação do líder, chefe ou monarca sobre os representados. Assumir a representação política como exclusivamente simbólica é assumir que basta a concordância dos representados com o que o representante veicula simbolicamente para torná-la legítima.

Como vimos acima na construção da representação monárquica, o representante não abre mão de sua atividade política para manter seu status. E ao fazê-lo remete a representação para o campo da atividade.

O conceito de representação política por atividade ou substantiva de Pitkin revela com mais intensidade a relação direta entre representado e representante:

*"...representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts".<sup>56</sup>*

O conflito entre representante e representado não deve ocorrer e no caso de vir a acontecer é necessário que seja dada uma explicação ou um esclarecimento do representante para o representado. Existem diferentes palavras e expressões que podem dar significado à representação como ação:<sup>57</sup>

1. atuação por... (ator, agente);
2. tomar cuidados por outro, agindo em seu interesse (guardião, procurador, fiduciário);

---

<sup>55</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.107-110.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p.209.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p.121.

3. substituição, agir no lugar de... (deputado, lugar-tenente, vicário, procurador).<sup>58</sup>

Por considerar que o estudo destes grupos de expressões e palavras é insuficiente, só permitindo afirmar o que a representação substantiva não é, salienta ser preciso examinar a atividade de representar guardando sua relação com a vida política.<sup>59</sup>

Guardar a relação com a vida política é examinar e discutir o tipo de mandato do representante. Ou o representante tem um mandato que deve obediência aos seus constituintes ou o representante tem um mandato independente da vontade e dos interesses imediatos dos seus constituintes. Portanto, a representação por atividade diz respeito ao representante observar em sua ação os interesses dos representados, bem como o estabelecimento do grau de conformidade àqueles interesses.

Conforme Peterson, dois aspectos seriam considerados para caracterizar a representação por atividade ou substantiva: a influência do representante e sua orientação.<sup>60</sup>

Influência é função da representação real, efetiva, ou seja, o grau da representação que está orientada para alcançar objetivos práticos, concretos e imediatos em relação aos desejos dos representados. Quanto maior a influência do representante maior sua representatividade. Porém, seu efeito sobre a representação é pequeno comparado com a orientação. Por orientação Peterson entende o grau de acordo da ação do representante em relação aos seus representados.

Algumas perguntas no entanto perduram sem uma resposta mais clara. Quando a atividade de um representante pode ser considerada representativa? Quando o conjunto de suas atividades é representativo? Se a atividade do representante é independente qual o critério de sua representatividade?

A partir da controvérsia do mandato - se o representante deve 1. fazer o que seus constituintes instruem ou desejam, ou 2. ser livre para trabalhar pelo bem dos seus constituintes<sup>61</sup> - Pitkin chega a um ponto sem saída: "We have seen that, as traditionally formulated, the mandate-independence controversy cannot be consistently solved, but that one can nevertheless say something consistent about the activity of representing as acting for others". E adiante:

<sup>58</sup> *Ibid.*, p.139.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p.143.

<sup>60</sup> Peterson, *op.cit.*, p.492.

<sup>61</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.145.

*"The conceptual principle sets the limits of representation, of what we are willing to recognize as representing (or a representative) and what no longer qualifies. If a state of affairs deviates too much in one direction or another, we shall say that it is no longer representation at all (he simply an oligarch; he is simply a tool). But within the limits of what is no longer representation at all, there is room for a variety of views on what a good representative should and should not do".<sup>62</sup>*

Pitkin quer dizer que os extremos dos tipos de mandatos - o representante absolutamente livre para agir e o representante absolutamente restrito às instruções de seus constituintes - não se constituem em representação por atividade ou substantiva. Em verdade, para explicar a representação substantiva a autora suprime a diferença legal que implica ter um mandato livre ou imperativo e fixa-se na atividade direta entre representado e representante, estabelecendo, subrepticamente, uma espécie de continuum de pertinência, de similaridade entre as atividades e decisões dos representantes e os interesses, objetivos e desejos dos representados ao mesmo tempo em que invalida os seus pólos ou seja, o mandato livre absoluto (oligarquia ou despotismo) e o mandato imperativo absoluto e restritivo (instrumento passivo).

Todo e qualquer mandato dentro deste continuum sem pontas pode ser considerado como representativo; uns mais, outros menos. Sua conseqüência mais imediata é sancionar todas as teorias que buscam explicar e qualificar a representação a partir da observância de interesses (e seus graus) dos representados pelos representantes. Estas teorias, conforme Pitkin indica, são construídas com as seguintes dimensões:

1. a natureza dos interesses, bem estar ou desejos;
2. as habilidades dos representantes e seus constituintes;
3. a natureza dos temas e assuntos onde os representantes devem intervir.<sup>63</sup>

Para concluir, podemos dizer que a representação por atividade apresenta lacunas na medida em que não evidencia outras conexões possíveis no processo representativo que não as atividades do representante tomando como ponto de comparação os representados. Tomar como centro da questão da representação por atividade ser ou não o mandato pertinente com interesses, bem estar ou desejos dos representados não dá conta do universo polifacético da representação,

<sup>62</sup> *Ibid.*, p.166.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p.210.

principalmente se pensarmos que a representação política não se reduz ao parlamento e ao governo nacional. Pode ocorrer nas mais inúmeras associações políticas.<sup>64</sup>

## 2.2. A representação política como um fenômeno tetraédrico

Apresentamos a representação política a partir da proposta de Hanna Pitkin, incorporando outras contribuições significativas ao elucidamento do conceito de representação política. Como havíamos comentado no início do capítulo é tarefa da Ciência Política elucidar o significado da representação política. É com um conceito amplo que podemos ter um instrumento eficaz para explicar os processos representativos modernos.

A concepção de Pitkin revela um fenômeno tetraédrico que, ao invés de exigir um único conceito, desdobra-se em outros quatro, os quais, por sua vez, vão permitir o detalhamento que cada momento histórico e cada sociedade necessitam para sua compreensão. Estas faces da representação podem ser resumidas tomando como ponto de vista a relação entre representado e representante.

Assim, a representação formal se dá no nível da legitimação do representante pela via da institucionalidade das regras de escolha, independente de suas qualidades ou de sua fidelidade em relação aos representados.

A relação entre representantes e representados na representação como autorização se coloca, de um lado, de forma interior, porque o fato de A ou B ser meu representante deriva da minha ação legitimatória em escolhê-lo meu representante. De outro lado, se coloca como exterior, ou seja, a aceitação por parte dos representados de que aqueles representantes são legítimos porque as regras de escolha dos representantes são legítimas.

A representação descritiva é, principalmente, uma representação "pensada": a partir de algum critério identificado como importante compara-se o representante com o representado e verifica-se sua similitude ou proximidade morfológica. Pode englobar aspectos da representação

---

<sup>64</sup> A representação por atividade, na forma como está colocada por Pitkin, torna-se insuficiente para explicar a representação monárquica, de um líder fascista (representações onde os interesses imediatos dos representados estão longe de serem veiculados) ou mesmo de um processo representativo como o da Comuna de Paris (ver em Marx sobre o mandato e sua revocabilidade na Comuna de Paris; Marx, Karl. *La guerra civil en Francia*. Moscú, Editorial Progreso, 1980. p.18-19, 63).

simbólica e da representação por atividade (a semelhança dos interesses dos representados e representantes). Portanto, essa representação pode abarcar as relações políticas, cotidianas, interiores entre representante e representado bem como aspectos exteriores a essa relação (por exemplo, o setor social, classe social, ou raça/etnia). Tudo depende do viés teórico ou político de quem busca identificá-la.<sup>65</sup>

A representação simbólica se dá no plano da relação representado e representante, na capacidade do representante corresponder ao imaginário dos representados (que incorpora irracionalidades, sentimentos, medos, etc.), por meio de suas qualidades pessoais ou encarnar algum significado considerado pelos representados como importante.

Por último, a representação por atividade é aquela que identifica a atividade do representante (forma e conteúdo) e conecta-a aos interesses, bem estar ou desejos do representado que estejam relacionadas com a atividade política para qual foi escolhido o representante. Nesse sentido parece-nos que a representação por atividade recoloca todos os aspectos da representação (simbólicos, descritivos, autorizativos), porém, examinando-os a partir do interior da relação representante/representado, na atividade do representante em relação ao representado.

Pitkin salienta que em *certos contextos e condições* a representação por atividade é a que apresenta a verdadeira essência do que realmente é feito politicamente.<sup>66</sup> Também aponta que não há uma interrelação necessária entre estas diferentes faces da representação: a melhor representação descritiva não é a melhor representação por atividade.<sup>67</sup> O importante é que os aspectos da representação política (autorização, descritiva, simbólica, por atividade) tomados singular e isoladamente não são suficientes para explicar a representação política em sua totalidade. No entanto, podem ser realizadas investigações parciais e independentes a partir de cada um deles pois se revelam flexíveis e relativamente autônomos.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Isso não quer dizer que não possa existir um sistema de representação que busque garantir algum nível de similaridade entre representado e representante como, por exemplo, a vigência dentro de um sindicato de um sistema de escolha dos representantes por unidade, por setor de trabalho e por profissão. A semelhança aumentaria se houvesse mandatos com instruções estritas.

<sup>66</sup> Pitkin, *op.cit.*, p.225.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.88-89, 226.

<sup>68</sup> Birch concorda com Pitkin quanto aos aspectos da representação política. No entanto, sua perspectiva é de que estes aspectos são pontos de vista independentes e apenas relacionados, não sendo possível extrair uma totalidade. Cf. Birch, A.H. Natureza e funções da representação. In King, Preston. *O estudo da política*. Brasília, Universidade de Brasília, 1980. p.229.

No sentido de criar as condições teóricas necessárias para proceder à investigação do processo representativo riograndense de 1966 a 1994 vamos, no próximo capítulo, analisar as diferentes concepções de representação política aplicadas ao Estado democrático moderno, em geral, e ao caso brasileiro, em específico, problematizando-as a partir da definição de dois ideais normativos de representação.

---

Contudo, entendemos, que suas interrelações podem se constituir em um todo. O problema é que esses aspectos da representação política não permitem um conceito estrito e amplo ao mesmo tempo e rigorosamente conjugados. Para chegarmos a esta visão multifacética da representação foi preciso certo nível de abstração, algo como subir um pouco mais em um balão e perder de vista os detalhes do solo. Com a perigosa possibilidade de um destes detalhes ser um rio muito profundo, que separe inapelavelmente as duas porções de terreno.

### 3. As teorias do processo representativo moderno e os ideais da representação

#### 3.1. Representação política e ideais normativos

A representação política, segundo Pitkin, contém tensões permanentes entre o ideal e o existente. O papel dos ideais é definido por Sartori:

*"Um 'deve' não pretende tomar o lugar do que 'é'. Ele tem o sentido de um contrapeso, o que é uma questão completamente diferente. O 'deve' é sempre excessivo, tem um sabor de 'hybris'. A razão para isso é que nossos ideais nascem de nossa insatisfação diante da realidade e têm uma função polêmica, um papel de compensação. Portanto, a exigência é medida em relação à resistência que deva encontrar: ela obedece à regra de que devemos pedir mais do que aquilo de que necessitamos realmente.*

*Em suma, uma deontologia não se destina a ser transmutada em realidade. Iria mesmo mais longe e diria que os ideais são predestinados a 'não se realizarem'.<sup>1</sup>*

Os ideais são importantes, apesar de não se materializarem literalmente, porque desafiam o campo da realização prática. No campo da representação política, os ideais produzem tensões entre as teorias que lhe explicam (e que buscam criar e delimitar as formas e conteúdos de sua excelência) e a materialidade de seu cotidiano. Neste cotidiano encontramos as tensões entre a institucionalidade e a atividade substantiva. Sem a institucionalidade do processo representativo para torná-la cotidiana, permanente, a representação não seria mais que uma fantasia ocasional, sem meios de continuidade.<sup>2</sup>

Assim como o discurso sobre a malignidade dos partidos coexistiu com a materialidade e desenvolvimento político destes, o discurso sobre a representação imperfeita ou a crise da representação coexistiu com a permanência desta no cerne do Estado moderno, fosse como arranjo institucional, fosse como forma de mediação concreta entre Estado e Sociedade. Sua permanência se constituiu pela deliberada atividade dos grupos e forças políticas submetidas aos limites estruturais e históricos do campo social e econômico onde atuavam. Grosso modo, esta atuação lançou mão de certos ideais ou projetos de representação passíveis de serem implementados.

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni. *Teoria democrática*. São Paulo/Lisboa: Ed. Fundo de Cultura, 1965. p.78-79.

<sup>2</sup> Pitkin, Hanna F. *The Concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967. p.236-239.

Existem dois ideais fundamentais da representação política. O primeiro é fazer da representação o local onde se inscreve toda a quantidade, diferença e pluralidade do objeto que vai ser representado. Pode-se justificá-la, genericamente, (a) pela necessidade de democratizar o poder, buscando abarcar o maior número possível de diferenças políticas e socialmente significativas junto ao universo de constituintes, bem como a expansão desse universo, ou (b) apenas garantir a expressão da pluralidade dos representados perante a instância decisória.

O segundo ideal é definir que as características e ação dos representantes devam ser as melhores possíveis, como excelência técnica, sabedoria, racionalidade, riqueza, idade, etc., independente das características e ações dos representados, podendo ser alcançado tanto com um mandato livre quanto com um mandato imperativo. Este ideal tem como justificativa, dentre outras, a necessidade de que os melhores exerçam o governo das coisas ou, ainda, que certas tradições devam ser seguidas.<sup>3</sup>

Foi Sartori quem chamou a atenção para essa duplicidade possível no jogo representativo. Resgatando as eleições nas ordens religiosas européias lembrou que buscavam proceder à escolha do melhor pela maioria, almejando preservar a conciliação entre o princípio da habilidade (*melior pars*) com o da oportunidade, este último pautado pela quantidade (*major pars*). A finalidade última era escolher o melhor, contudo preservando a coesão do conjunto.

Sartori lamenta que a democracia atual descuroou do princípio do melhor para ater-se exclusivamente no princípio da maioria, ou seja, "o mecanismo tomou o controle do mecânico".<sup>4</sup>

Em muitos sistemas representativos ambos os ideais se colocam de forma combinada, ora mais para a semelhança com a pluralidade, ora mais para a excelência dos representantes.

Obviamente, para deixarem de ser um móvel conjuntural na disputa política entre sujeitos e forças diferentes (campo das atividades substantivas), os ideais devem ser traduzidos em instituições. As instituições são portadoras de uma racionalidade, síntese das diferentes aspirações e força dos sujeitos políticos, e obedientes aos ideais vencedores ou a combinação destes com os demais. Nesse sentido, as instituições representativas podem ser analisadas observando a sua relação

---

<sup>3</sup> O sistema de representação política no Brasil imperial foi defendido com argumentos deste tipo. Ver Faoro, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1976. p.371.

<sup>4</sup> Sartori, *op.cit.*, p.119.

com o sistema político mais amplo ou com os sistemas paralelos, suas instituições, suas lutas e práticas.

Toda representação política tem um sistema de escolha do(s) representante(s). E o sistema de escolha é importante na medida em que permite ou não a realização dos ideais da representação. Na democracia grega, representantes eram sorteados entre os cidadãos. No caso das monarquias absolutistas européias, a nação era representada pelo Rei ungido pelas tradições fixadas em instituições, construídas ao longo dos séculos que garantiam a passagem hereditária do reinado. No caso do Estado democrático moderno são as eleições que processam a escolha dos representantes. Mais precisamente, é através do sistema eleitoral, do sistema partidário e do sistema de governo que ergue-se o edifício institucional da representação política democrática contemporânea que propõe-se representar a nação.

A escolha do representante pelos representados permite um tipo de representação política: a representação eleitoral. Por representação eleitoral entendemos uma forma de autorização, por eleição, que sanciona como representantes aqueles que preenchem as condições exigidas por uma fórmula numérica de escolha dos representantes pelos representados, que organiza de  $n$  maneiras os representados (por riqueza, status, idade, território, profissão, etc.) e os representantes (indivíduos, partidos, chapas, nominatas, etc.), e que normatiza certos aspectos da ação dos representantes (natureza do mandato, tempo de duração, etc.).

Este conceito amplo aplicado à realidade do Estado democrático moderno abarca, como já o dissemos, no mínimo, três sistemas institucionais: o eleitoral, o partidário e o de governo. O primeiro sistema define, grosso modo, a forma de escolha dos representantes; o segundo delimita a forma de organização dos representantes; o terceiro não só o tipo de poder em disputa mas as normas de atuação dos representantes.

No entanto, a representação eleitoral não se reduz a estes três sistemas institucionais. A representação eleitoral é também uma relação entre representados e representantes, o que inclui a ação de um em relação ao outro. O diferenciador dessa representação com outros conceitos de representação é que ela não pretende qualificar este ou aquele sistema político, ou um determinado nível de associação política na sociedade. Ela dá conta de todos os momentos e das instituições onde exista uma forma de escolha dos representantes pelos representados que apresente estes elementos: fórmula numérica e organização institucionalizada dos representantes e representados.

Como vimos, existem dois ideais fundamentais da representação política. O primeiro é fazer da representação o local de expressão e reprodução das diferenças e pluralidade do objeto que vai ser representado, isto é, os representantes ou devem ser semelhantes ou devem agir em conformidade com as características, com os objetivos e/ou com as ações dos representados. O segundo ideal é fazer com que as características e ação dos representantes sejam as melhores possíveis (excelência técnica, sabedoria, racionalidade, riqueza, idade, etc.), independentemente das características e ações dos representados.

Nos sistemas representativos concretos ambos os ideais se colocam de forma combinada, ora mais para a reprodução das diferenças dos representados, ora mais para a excelência dos representantes. O mesmo ocorre com as teorias sobre a representação. Tendo em vista esses ideais normativos podemos realizar a análise destas teorias, especialmente as que buscam explicar e compreender a representação política *no âmbito do Estado moderno*.

### **3.2. Os teóricos da política, os ideais normativos e o conceito de representação política**

Para distinguirmos a posição das teorias políticas referentes ao problema da representação é preciso lançar mão da imagem de dois pólos, onde se colocam, opostos, um e outro ideal de representação e um espaço entre eles, espaço esse que diz respeito a combinação das características fundamentais de um e outro ideal. As teorias assumiriam seu lugar neste espectro. Inicialmente examinamos a literatura internacional, passando a seguir ao exame dos teóricos brasileiros do período pré-30 e dos teóricos das gerações acadêmicas do período contemporâneo. Não nos preocupamos com a exaustividade. Julgamos que os exemplos escolhidos são suficientes para esclarecer nosso ponto de vista. É preciso esclarecer também que estamos delimitando esta apresentação aos estudos formulados dentro do âmbito da Teoria Política e da Ciência Política, excluindo as posições juristicistas.

No pólo da representação como excelência do representante temos Weber. Como já vimos, para Weber a representação política moderna é basicamente autorização. Mas o representante é passível de não realizar uma representação a contento. Cohn, introduzindo a obra *Parlamento e*

*Governo na Alemanha Reordenada*, resgata certa passagem onde o pensador alemão explicita sua concepção de processo representativo. Vale a pena reproduzi-la:

*"Interpelado pelo General Ludendorff sobre o que entendia sobre democracia, Weber teria dito que numa democracia o povo elege seu líder, em quem deposita confiança, mas que, feito isso, nem o povo nem os partidos têm o direito de pedir contas ao eleito: mas que, mais tarde, o povo emitirá seu juízo e, se julgar que o líder errou, 'para a força com ele!'"*<sup>5</sup>

A atuação deste líder, no entanto, não deve se dar de forma discricionária. Deve ser responsável para continuar sendo legítima. E deve ser controlada pelo parlamento para que a sociedade não caia no processo da democracia plebiscitária.<sup>6</sup>

Este comentário sobre o líder pode ser transcrito para o processo de representação no parlamento, onde cada representante recebe um mandato, onde se deposita a confiança da massa de dominados burocratizados, sendo que este mandato deve ser exercido com responsabilidade.

Conforme Weber define, os parlamentos modernos seriam organizações que representariam indivíduos governados por meios burocráticos, isto é, segundo finalidades racionalmente definidas e legalmente instituídas. A aprovação dos governados, ou de parte deles, é pressuposto da duração da dominação. *"Os parlamentos são, atualmente, o meio de se manifestar exteriormente esse mínimo de aceitação."*<sup>7</sup>

As eleições, segundo esta concepção, são momentos definidores da representação, são o único espaço legítimo onde os representados podem fazer valer sua decisão: aceitar ou não aceitar. Estes são os termos de sua decisão. É deste momento passageiro que deriva toda a autoria dos representados e toda atuação dos representantes.

Weber justifica este arranjo pela incapacidade das massas em definir a melhor política: *"A massa como tal (não importa que camadas sociais a componham num determinado caso) só pensa até depois de amanhã. Pois ela, como o ensinaram todas as experiências, está sempre exposta à influência do momento meramente emocional ou irracional."*<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Cohn, Gabriel. Prefácio. In Weber, Max. *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, 1993. p.20. Esta passagem encontra-se citada na íntegra por Mills & Gerth e Weffort. Gerth, H.H.; Mills, C. Wright. Introdução: o homem e sua obra. In: Weber, Max. *Ensaios de Sociologia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p.58. Ver também Weffort, Francisco C. *Por que democracia?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984. p.123.

<sup>6</sup> Weber, *Parlamento e Gov...* p.119.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.59.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.128

A massa, a sociedade em ato, precisa que seus passos sejam conduzidos por mentes racionais, equilibradas, lúcidas e politicamente interessadas, isto é, que coloquem a política como busca de poder e afirmação de idéias. As decisões precisam ser responsáveis (para tanto, é preciso diminuir o número de decisores e clarificar as responsabilidades e encargos tanto para líderes quanto para os liderados).<sup>9</sup>

Portanto, os representantes devem se constituir numa elite racional e moralmente capaz que obtém sua legitimidade na autorização dada pelas massas da sociedade para o desempenho de um mandato, mandato este que nos marcos do parlamentarismo opera o governo responsável e que nos marcos do presidencialismo opera o governo cesarista. Fica clara, portanto, a sua semelhança com a concepção burkeana.

Os teóricos da representação como responsabilização (Cotta, Sartori, La Palombara) geralmente se situam no mesmo campo de Weber no tocante aos ideais da representação.<sup>10</sup>

Ao defenderem que os representantes são eleitos e têm mandatos livres e que, ao mesmo tempo, devem ser responsáveis e responsivos, estes autores abrem margem para a dúvida sobre o que é exatamente ser responsável e responsivo.

Sartori afirma que um sistema representativo moderno articula duas condições: a) que o povo eleja seus representantes livre e periodicamente; b) que os governos sejam responsáveis em relação aos governados. A primeira diz respeito à teoria eleitoral da representação e a segunda à teoria da responsabilidade da representação.<sup>11</sup>

Sartori considera que apesar de ser mais agradável desejar que o representante seja semelhante ao representado (e esta semelhança poder ser considerada como representatividade) é preferível dar precedência à idéia de *accountability*. Dividindo a análise da responsabilidade em dois âmbitos, individual e coletivo, acusa um dilema para a relação estabelecida no segundo (um representante para muitos representados): ou sacrificamos a responsabilidade tendo em vista "salvar" a representatividade ou então sacrificamos a representatividade tendo em vista a responsabilidade.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.126, 128-129.

<sup>10</sup> Existem formulações que oferecem, a partir da idéia de responsabilidade, um arranjo explicativo diferenciado para a representação; ver, por exemplo, Friedrich, Pitkin e Tavares.

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni. *Representational systems*. *Verbete Representation*. In: *International Encyclopedia of Social Sciences*. London: MacMillan, 1968. p.468.

Responsabilidade para Sartori implica em dois lados: (a) existe uma responsabilidade pessoal do representante em relação a seu constituinte e (b) existe uma responsabilidade funcional, exemplificada na capacidade do representante conduzir eficientemente um curso de ação adequado. O primeiro lado é a responsabilidade dependente, relacionada a alguém. No segundo lado temos a responsabilidade independente, como uma conduta responsável ancorada na consciência e competência do representante. Dessa forma, a questão da responsabilidade política radica em última instância na figura do representante.

Esta teoria da responsabilidade afirma que um governo pode ser considerado responsável quando: 1. é responsivo e presta contas (*accountable*) para o povo pelo qual ele age (governo responsivo); 2. o governo age com eficiência e competência (governo eficiente).

Como vemos, Sartori atribui à representação a ação de um governo (ou assembléia) responsivo e eficiente tomando os eleitores como alvo de sua prestação de contas e demonstração de eficiência. Contudo, novamente contrapõe um e outro aspecto. Ser responsivo diante dos seus constituintes pode fazer um governo vir a tornar-se irresponsável, pois vai atender a interesses parciais e contraditórios. Assim, conclui que é melhor existir o governo eficiente, que atende aos interesses do todo, ou seja, é melhor uma responsabilidade independente, onde só existem dois pontos de decisão: o do representante em sua atuação e dos representados no momento da eleição, confirmando ou não a confiança no representante.

Por isso, para Sartori, não há sentido em falar de técnicas eleitorais sem relacioná-las com comportamento eleitoral. Isso diz respeito à autenticidade da representação. Representar o quê? Para Sartori a verdadeira representação é impossível pois para isso seria preciso tornar o votante um cidadão no próprio governo:

*"No exato momento em que admitimos a necessidade de recorrer a eleições, reduzimos ao mínimo a democracia, porque compreendemos que o sistema não pode ser manipulado pelo próprio 'demos'. O propósito das eleições é, então, claramente, o de selecionar a liderança, não o de acentuar ao máximo a democracia. E se a 'raison d'être' das eleições consiste em selecionar líderes, então o melhor sistema eleitoral será o sistema mais seletivo, o único que melhor proporciona uma escolha qualitativa de líderes."<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> Sartori, *Teoria democrática...*, p.123.

Essa passagem esclarece o modelo de representação de Sartori. É um processo de seleção qualitativa, onde o representante deve ser autorizado, de mandato a mandato, a prosseguir em seu governo eficiente e capaz, tendo em vista os interesses do todo.

Um problema desta concepção é a definição e os limites do que seja responsabilidade e eficiência por parte de um governo em relação ao todo, ao conjunto de seus constituintes/eleitores.

Se bastasse aos representantes seguir o que os representados desejam mediante acompanhamento com pesquisas de opinião, o critério competência não teria grande valia. Em verdade, deslocar-se-ia o processo de representação para o simples atendimento da subjetividade ou simbolização dos representados e suas parcelas, tornando a representação responsável uma representação descritiva, por semelhança.

Se, ao contrário, o representante, governo ou assembléia, demonstrasse sua eficiência baseado em excelência técnica teria ele atingido os sentimentos ou as necessidades materiais e políticas dos seus representados? Até que ponto competência garante que alguém foi representativo? Até onde existem garantias de que os interesses do todo serão observados em detrimento dos interesses parciais ou privados?

Em verdade, certos defensores da teoria da responsabilidade têm como centro o representante e não a relação representado/representante. Ao fazê-lo veiculam o ideal da representação como excelência do representante.

Próximo ao pólo oposto, aquele que tem a representação como processo e lugar onde se expressam as diferenças dos representados, temos Kelsen. Como já vimos anteriormente, Kelsen defende o mandato imperativo. Sua visão de representação combina tanto o aspecto autorizativo da representação política (é preciso que o representante seja eleito, sancionado e legitimado pela escolha) quanto o aspecto da ação (o representante obedece estritamente às instruções de seus constituintes). Porém, como Weber observou, esta formulação deixa margem a certa quantidade de atividade livre pois as instruções podem apresentar lacunas, ou seja, existem momentos da atividade do representante onde ele terá de decidir solitariamente, onde não haverá oportunidade para a consulta aos representados e onde não haverá instruções ou normas a serem seguidas.

A preocupação de Kelsen é a de permitir o florescimento de uma democracia verdadeira. Para tanto, a representação deve ser capaz de garantir a identidade entre as diferentes

vontades dos representados e a vontade dos representantes.<sup>13</sup> Para alcançar a máxima similaridade entre estas vontades propõe: 1. que o voto seja obrigatório; 2. que seja estendido ao máximo (por exemplo, incluindo jovens, mulheres, sacerdotes e soldados no colégio eleitoral nacional); 3. que o mandato seja revogável pelos seus constituintes.<sup>14</sup>

Lefort, por sua vez, considera a representação política como defesa de interesses e projetos dos grupos sociais, bem como forma de medir a presença e a força política destes na sociedade, as quais se realizam por meio das instituições representativas (excluindo as transitórias, como por exemplo as comissões de greve).<sup>15</sup> Esta concepção indica claramente que o autor insere-se no campo da representação como processo que deve garantir a expressão da diversidade política e social das sociedades.

Entre estes dois opostos teríamos vários matizes que combinam a representação que almeja a excelência dos representantes e a representação que objetiva expressar as diferenças dos representados.

Muito próximo ao pólo da representação como busca da excelência dos representantes está Burke. Para Burke, a representação política é ao mesmo tempo a autorização para um mandato, dada pela votação local, e uma atividade que exige do representante compromissos com o bem comum, expresso pelos interesses da nação e que só a esses compromissos este representante deve obediência, livre de interesses particulares vinculados a indivíduos ou grupos.<sup>16</sup> Concomitantemente, estes interesses do bem comum, gerais e nacionais, devem ser alcançados não pelo pertencimento do representante a uma facção ou grupo social, mas sim pela sua capacidade em decidir as políticas corretas. Ou seja, há, por parte de Burke, a preocupação em estabelecer um governo e uma representação baseados na excelência intelectual e política dos representantes, na medida em que o povo, a maioria, não estaria capacitada para escolher as melhores políticas. Estas políticas são fruto do debate parlamentar onde somente os representantes estão presentes. Dessa forma, não há porque os representantes consultarem os representados. Eles devem ser livres para debater, decidir e agir.

---

<sup>13</sup> Kelsen, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1990. p.278.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.283,285,287.

<sup>15</sup> Lefort, Claude. *Intervention de Claude Lefort au colloque de Santiago sur la représentation politique*. s.l.,s.d. xerox. 12p.p.1

<sup>16</sup> Burke, Edmund. *Speech to the electors of Bristol*. In *Speeches and Letters on American Affairs*. London: J.M.Dent & Sons; New York: E.P.Dutton, .... p.73-74

Burke defendia o mandato livre para o representante devido, em primeiro lugar, aos restos feudais que deviam ser combatidos. Em segundo lugar, porque assistia ao crescimento acelerado das classes trabalhadoras e das massas em geral.

Ao criar a sua defesa do mandato livre, baseado na incapacidade daquelas massas trabalhadoras e do povo em geral para o estabelecimento de políticas gerais e buscando garantir o bem comum por via da ação política de uma elite de representantes, eleita por um sufrágio reduzido e restrito a grupos específicos de indivíduos, Burke torna a representação um processo de duas faces fundamentais: a da autorização e a por atividade.

A primeira ocorreria pelo tipo de mandato estabelecido, onde o representante seria livre em sua ação, somente sendo "julgado" ou "sancionado" por ocasião de nova eleição. No decorrer de seu mandato, toda e qualquer atuação seria legítima, quer pelo voto dos seus eleitores quer pela capacitação intelectual e política implícita em sua escolha.

A segunda face ocorreria na medida em que um representante pertencente à elite política e intelectual atuaria em torno aos interesses nacionais, não individualizados ou restritos a grupos e facções. Esses interesses seriam objeto de debate no parlamento onde se dissolveriam as posições fechadas, formando-se, ao sabor dos argumentos, novos pontos de vista sobre esses interesses. O mandato livre do representante derivaria, em boa parte, dessa necessidade do debate para melhorar suas posições acerca dos interesses nacionais.

Para Burke, a parcela da sociedade não pertencente à elite política e econômica é chamada de povo. Não existem diferenciações sociais importantes nesse povo. Suas características são extensivas a todos enquanto indivíduos. Esta massa de indivíduos não tem capacidade para a grande política dos interesses nacionais.

Portanto, Burke é defensor do ideal de representação política como excelência dos representantes, com o objetivo de alcançar o bem-comum e o bem estar nacionais por meio de intenso e livre debate. Ele, porém, não se constitui como defensor de uma posição absoluta da representação como busca de excelência. Esta posição exigiria a completa dissociação entre representante e interesses, fossem eles gerais ou específicos, onde nem mesmo os interesses nacionais pudessem ser condição de sua representatividade.

Também situado no campo liberal temos a posição intermediária proposta por Mill. Em primeiro lugar, é preciso notar que ele estabelece a diferença entre a representação política e a

representação social.<sup>17</sup> A última seria a representação segundo a conformação e composição dos setores sociais da sociedade, tais como trabalhadores e industriais, ricos e pobres, enfim, as diversas clivagens que denotassem as diferenças sociais dentro da sociedade capitalista. A exclusividade desse tipo de representação recebe a desaprovação de Mill.<sup>18</sup> Esse conjunto social seria uma maioria, composta de setores sociais e de indivíduos pouco habilitados e pouco aptos ao exercício do governo e do estabelecimento das leis, que provocaria o esmagamento da minoria - conjunto de pessoas esclarecidas e racionais, com alto nível educacional, capazes de levar a bom termo os altos interesses do bem comum.

Por seu turno, a representação política para alcançar sua excelência deveria contemplar a inteligência e a capacidade dos sábios e aptos ao bom governo.<sup>19</sup> Este ideal, no entanto, é prejudicado quando é franqueado para toda a sociedade o acesso à representação, seja como eleitor, seja como elegível. Diferentemente dos defensores do sistema eleitoral majoritário (como Bagehot, por exemplo), Mill tem uma preocupação em inserir a massa comum no processo político tendo em vista evitar possíveis desordens e revoluções.

Mill sugere a criação de um sistema de representação capaz de contemplar o aspecto democrático (trazer a maioria para o processo de governo) e resgatar a minoria esclarecida da nação. Trata-se, na verdade, de obter um equilíbrio entre minoria e maioria, entre princípio do bem comum e o princípio democrático, objetivando a manutenção da soberania da nação e a felicidade de seus indivíduos.

Esse equilíbrio seria um arranjo capaz de mediar aquelas maioria e minoria.<sup>20</sup> Diante da realidade do elitista parlamento inglês, composto por notáveis burgueses e nobres, Mill defende a expansão do sufrágio como forma de obter o equilíbrio. A exclusão social, formatada mediante a clivagem de ricos e pobres, deveria ser evitada por meio da mudança dos critérios de classificação dos aptos a votar. Os critérios de exclusão do sufrágio deveriam ser de ordem intelectual e educativa e não econômica e social.

---

<sup>17</sup> Mill, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981. p.68-69,72,75.

<sup>18</sup> Habermas, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.157-160.

<sup>19</sup> Mill, op. cit., p.47-81-87-70.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.47,63,70,75,78-79,86.

Assim a exclusão política, derivada da exclusão social, seria diminuída principalmente se fosse adotado e garantido o pressuposto do sufrágio universal concomitantemente com a educação universal.<sup>21</sup>

Em Mill podemos vislumbrar a articulação do político e do social no âmbito da engenharia institucional tal como foi proposta por Rosanvallon.<sup>22</sup> A participação em um mundo mediatizado pela representação deveria ser garantida por meio da mais plena discussão de assuntos e temas políticos bem como pela capacitação do cidadão em exercer crescentemente seu papel de inscrever-se ativamente na tomada de posições acerca do bem comum, buscando, com isso, alcançar os níveis de consenso necessários para realizar esse bem comum. Essa é uma tarefa que envolve, principalmente, a intervenção da minoria esclarecida capaz de conduzir aqueles que formam o povo.

Portanto, em termos dos ideais da representação política, Mill se insere em uma posição intermediária, mas situando a diferenciação social e a necessidade de representantes qualificados na arte do governo em uma relação de subordinação da primeira pela segunda e não de complementariedade. Este equilíbrio subordinador, segundo ele, propiciaria a possibilidade de um governo representativo.

Outra visão da representação encontra-se no campo marxista, que trata a representação principalmente como atividade. O núcleo dessa concepção afirma que os elementos em disputa são os programas e as atividades políticas concretas e suas implicações para a luta entre as classes. Estas políticas e atividades estão balizadas em conformidade com os interesses de classes. Não existe a obrigatoriedade da semelhança social entre representado e representante, entre classe e político.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.89-91.

<sup>22</sup> Rosanvallon, Pierre. *La représentation difficile* (réflexions sur le cas français). Colloque France-Brésil. s.l., avril, 1988. xerox.24 a 31p.. p.29-30

<sup>23</sup> Contudo existe a inserção do político em determinado campo de classe ou de um grupo social. É a questão colocada por Gramsci quando da discussão sobre o intelectual orgânico e intelectual tradicional. Não há necessidade do indivíduo que organiza e age politicamente ser um operário para estar ao lado do operariado; e vice-versa, para ser contrário aos interesses do proletariado não é preciso não ser operário. Gramsci, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. São Paulo: Círculo do Livro, s.d. p.7-18.

Marx também é claro nesse sentido: "Tampoco debe creerse que los representantes democráticos son todos 'shopkeepers' o gentes que se entusiasman con ellos. Pueden estar a un mundo de distancia de ellos, por su cultura y su situación individual. Lo que los hace representantes de la pequeña burguesía es que no van mas allá, en cuanto a mentalidad, de onde van los pequeños burgueses en modo de vida; que, por tanto, se ven teóricamente impulsados a los mismos problemas y a las mismas soluciones a que impulsan a aquéllos prácticamente, el

A partir desse núcleo podemos destacar dois momentos acerca do processo representativo na teoria marxista. O primeiro momento julga o sistema representativo da sociedade capitalista como ideologicamente orientado para a defesa dos interesses das classes dominantes. Esta orientação estaria imbricada inclusive na institucionalidade e na organização da representação, expressa, por exemplo, no mandato livre e nas restrições antipopulares ao direito de voto. Fazem parte deste viés as propostas marxistas que se orientam pelo modelo da Comuna de Paris, onde funcionários e representantes do governo poderiam ter seus mandatos revogados a qualquer momento e onde qualquer um poderia ter assegurada sua participação política e assumir a condição de representante.<sup>24</sup> A diferença entre estas posições marxistas e Kelsen seria que entre os primeiros haveria um critério para analisar e expressar a pluralidade dos representados, que seriam as classes, e no segundo não poderia haver tal delimitação.

O segundo momento do campo marxista, que não contradiz necessariamente o anterior, diz-nos da representação de interesses de forma relativamente livre, ou seja, quando da luta dentro da sociedade capitalista os representantes teriam melhores condições de interpretar e veicular os verdadeiros interesses da classe do que a própria classe. É a questão do partido ou do grupo portador do verdadeiro projeto da classe a ser libertada ou beneficiada. Em verdade, uma representação presumida.<sup>25</sup>

Assim, no primeiro momento é importante que o representante expresse os interesses de sua classe, ou setor de classe. Portanto, o conjunto de diferentes representantes representaria o conjunto dos diferentes interesses classistas existentes na sociedade.

No segundo momento existe uma combinação entre 'representar' significando atender os interesses dos representados e 'representar' por ser o portador de uma característica especial, qual seja, ser o decodificador de um projeto que serve aos verdadeiros interesses da classe, ser o portador da verdade daquela classe.

---

interés material y la situación social. Tal es, en general, la relación que existe entre los 'representantes políticos y literarios' de una clase y la clase por ellos representada." Marx, Karl. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Moscú: Editorial Progreso, s.d. p.38.

<sup>24</sup> Marx, Karl. *La guerra civil en Francia*. Moscú: Editorial Progreso, 1980. p.62-67.

<sup>25</sup> Esta posição foi analisada por Kinzo, referenciando-se em Marx e Lênin, o primeiro em "Miséria da Filosofia" e o segundo em "Tarefas urgentes de nosso movimento". Kinzo, Maria D'Alva G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Ed. Símbolo, 1980. p.37-38.

Mais tarde, Friedrich também se colocou de forma a combinar um e outro ideal, situando-se entre a teoria da responsabilização e a teoria de Kelsen. Define representação política através da proposição de Robert Von Mohl: "le procédé grâce auquel l'influence que l'ensemble du citoyens - ou une partie d'eux-mêmes - ont sur l'action gouvernementale, est, avec leur approbation expresse, exercée em leur nom par un petit nombre d'entre eux, d'une manière qui engage ceux sont représentés."<sup>26</sup> Aqui Friedrich assume uma posição autorizativa. Mas esta definição não nos diz tudo. Em sua concepção também existem os aspectos de representação por semelhança (semelhança de interesses) e representação como atividade.

Em verdade, Friedrich busca fornecer uma definição de representação política que evite os extremos. Contrariamente a Burke, crente da racionalidade dos representantes, Friedrich quer evitar formalizar um conceito ideal que necessariamente seria irreal e inadequado às diferentes situações políticas.<sup>27</sup> Sua posição fica mais clara quando afirma que representação implica responsabilidade: "Si A représente B, il est censé être responsable devant B, c'est-à-dire qu'il est comptable envers B de ses actes et de ses paroles."<sup>28</sup>

Friedrich aponta duas formas de garantir a responsabilidade: a administrativa e a política, ou, mais precisamente, a eleitoral. E indica que a responsabilidade é medida pelo serviço prestado aos interesses dos representados: "(...) la responsabilité se mesure au service rendu à des intérêts déterminés par les préférences d'une autre personne."<sup>29</sup> O autor acredita que as pessoas e os grupos, em um processo de discussão (tal qual Burke e Mill), racionalizam seus interesses, que permanecem mais ou menos incompletos.

Como vemos, essa perspectiva é similar à teoria da responsabilização já que enuncia que o representante é responsável perante o representado e a ele deve prestar contas. Mas é diferente dela porque a responsabilidade aqui significa observar os interesses dos representados.

Os ideais na teoria de Friedrich estão combinados: de um lado, os representantes precisam ser responsáveis; de outro, ao serem responsáveis eles defendem interesses dos representados, que são vários e diferentes, fornecendo a matéria-prima da diferenciação interna no

---

<sup>26</sup> Friedrich, Carl J. *La Démocratie Constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1958. p.241

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.239-240.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.238.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.238.

corpo de representantes e possibilitando certa reprodução das clivagens que se abrigam no corpo de representados.

As visões sobre representação política, acima indicadas, sugerem a necessidade de um aparato organizacional e institucional capaz de normatizar o processo de relação entre representado e representante. Concebido instrumentalmente este aparato deixa transparecer, de um lado, o ideal representativo, de outro, permite sua análise conforme as quatro faces da representação (autorizativa, descritiva, simbólica e por atividade). Porém, antes de desenvolvermos a questão da institucionalidade da representação é preciso resgatar a contribuição dos autores brasileiros em relação à definição do processo representativo.

As concepções aberta e principalmente calcadas no ideal da representação como excelência dos representantes foram defendidas durante o Império e a República Velha por parte daqueles que buscavam uma ordem política que oferecesse condições de conter os conflitos sociais emergentes bem como desenvolver o país enquanto nação. De toda forma, estas concepções nunca cansaram-se de denunciar o vazio da representação, como um simples mecanismo de eleger elites regionais despreparadas e de introduzir interesses localistas no aparato de Estado e poder.<sup>30</sup>

Por seu turno, as concepções que se inclinam pelo ideal representativo exclusivamente como expressão das diferenças e pluralidade dos representados surgem quando da existência dos profissionais da Sociologia e da Ciência Política ligados à área de pesquisa acadêmica. Muitas destas concepções extraíram como conclusão que a representação política brasileira é um processo artificial de manutenção das elites no poder em detrimento de sua sociedade.

Apesar da semelhança entre as concepções de uma época e outra quanto a estabelecer o papel da representação no Brasil, existem diferenças importantes. A seguir, identificamos na produção brasileira os esquemas de análise da representação política a partir dos seus ideais e extraímos os elementos teóricos que permitem esclarecer a representação eleitoral no Rio Grande do Sul de 1966 a 1994.

---

<sup>30</sup> Lamounier, Bolívar, *Representação política: a importância de certos formalismos*. In Lamounier, Bolívar; Weffort, Francisco C.; Benevides, Maria Victória (org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981. p.238.

A representação política no período imperial, no Brasil, sempre foi objeto de discussão. Não de forma sistemática mas ao sabor das conjunturas políticas e dos interesses imediatos, principalmente em torno do debate sobre o Poder Moderador.

Contudo, encontramos o português Silvestre Pinheiro Ferreira como um dos primeiros no Brasil a refletir sobre a representação política em termos teóricos. Ferreira defendia a representação como mandato de representação de interesses nacionais. Esse mandato devia ser livre porque diante de um número excessivo de constituintes as instruções seriam de difícil identificação. De outro lado, havia muito de incapacidade da grande massa de eleitores em conhecer os assuntos necessários a boa realização dos interesses nacionais. O mecanismo de controle dos constituintes sobre os representantes seriam as eleições, ou seja, renovação ou não do mandato.<sup>31</sup>

Em consonância com as teorias contratualistas afirma: "...o consentimento *expresso* de uns no ato de votação, *tácito* de outros pelo fato de obediência, é o que na realidade constitui o que se chama *vontade nacional*."<sup>32</sup>

Apesar de defender um sufrágio alargado, com a participação de todos os cidadãos capazes (homens mentalmente normais) ou que trabalhassem, sugere um sistema de graus de eleitores, ordenado conforme o nível de educação e de carreira em alguma das classes de atividades econômicas. Para concorrer, os candidatos deveriam pertencer a classe ou hierarquia civil e política semelhante ou de mesmo nível em relação aos cargos em disputa.<sup>33</sup> Como vemos, Silvestre Ferreira defende uma representação calcada na excelência do representante.

Outro teórico da representação no período imperial foi José de Alencar. Conforme interpretação de Santos, Alencar defendia uma representação política que concentrasse a vontade nacional e que fosse capaz de tornar presente todos os setores de opinião (representação proporcional), evitando dois inconvenientes: "a tirania da maioria e o veto da minoria". Aos partidos caberia representar a opinião dos diferentes setores.<sup>34</sup> Diferentemente das proposições elitistas do

---

<sup>31</sup> Ferreira, Silvestre. *Idéias políticas*. Castas sobre a Revolução no Brasil. Memórias políticas sobre os abusos gerais. Manual do cidadão em um governo representativo. Rio de Janeiro: PUC/RIO; Conselho Federal de Cultura; Ed. Documentário, 1976. p.120,121.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.123.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.127-132.

<sup>34</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987. p.25-26. Ver ainda Santos, Wanderley Guilherme dos. *Dois escritos democráticos de José de Alencar: Sistema Representativo, 1868; Reforma Eleitoral, 1874*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1991.

século passado, Alencar não desprezava o povo-massa, concordando com a formação do espírito nacional através do resgate cultural, social e político das gentes que habitavam o Brasil.

Diametralmente opostos a esta postura temos, anos mais tarde, os positivistas gaúchos, os quais não consideravam a representação do ponto de vista dos interesses dos representados. O representante que assumisse o governo deveria ser antes de mais nada um virtuoso moral e ético (conforme o mandamento positivista "viver às claras, viver para outrem"). O modelo político gaúcho que vigorou até 1930 esteve imbuído dessa noção, imbricada conjuntamente da idéia de ditadura republicana, onde predominava o executivo.<sup>35</sup>

Contemporâneo dos positivistas mas seu opositor, Assis Brasil defendia um sistema eleitoral proporcional ancorado na idéia da representação como reprodução da diversidade política da nação. Mas, como salienta Kinzo, esta posição não serviu para justificar diretamente o sistema proporcional por ele proposto.<sup>36</sup> Para Assis Brasil, em primeiro lugar, a representação deve ser dos interesses nacionais e não dos interesses privados e localistas. Em segundo lugar, o mandato deve ser livre. E, por fim, a maioria deve ter uma sólida e garantida representação.

O mandato livre é justificado pela incapacidade do povo em governar diretamente. Este processo é marcado pela confiança que este povo deposita no representante. Assis Brasil também estabelece quando uma opinião ou corrente merece ser representada: quando tiver uma presença ponderável na nação e não pelo simples fato de existir.<sup>37</sup>

No mesmo sentido parece caminhar Amado, também político na República Velha, que entende por representação política a representação da opinião nacional, que, no entanto, não é única: "*Representação é a opinião do país expressa, em sua força numérica, por meio do voto, nos mandatos conferidos pelo eleitorado. Para que haja representação, é preciso que essa opinião, cindida em duas ou em diversas opiniões, exista.*"<sup>38</sup>

Amado se contrapõe àqueles que defendem o contato estreito entre representados e representantes, salientando seu caráter localista e clientelista:

<sup>35</sup> Rodríguez, Ricardo Vélez. *Castilhismo: uma filosofia da república*. Porto Alegre: Escola superior de Teologia São Lourenço de Brindes; Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, 1980. p.73.

<sup>36</sup> Kinzo, *op. cit.*, p.129.

<sup>37</sup> Assis Brasil *apud* Kinzo, *op. cit.*, p.125, 128.

<sup>38</sup> Amado, Gilberto. *Eleição e representação* (curso de direito político). 2ª ed. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1946. p.170.

*"Que adianta que o eleitor 'conheça' o candidato em que vota, o aprecie, o admire mesmo, já lhe tenha ouvido discursos, lido artigos, admirado sua administração em qualquer cargo público, se esse voto é apenas uma espécie de presente, um cesto de laranjas, um cacho de bananas, um peru ao 'compadre' da vila no domingo ou dia de feira, sem que haja nele, nesse voto, nenhum sentido político, nenhuma direção ou intenção ideal, nenhuma significação enfim que se relacione de longe ao menos, com qualquer coisa que seja o bem da pátria, o interesse nacional, certas idéias, certos problemas, certos pontos de vista, diferentes de outras idéias, de outros problemas, de outros pontos de vista, que devem existir, e que é útil que existam entre os homens encarregados de representar o país?"<sup>39</sup>*

Portanto, a expressão da opinião nacional não deve se dar em torno dos interesses imediatos, locais ou privados. O autor quer chegar ao processo representativo que garanta o máximo de perfeição na observação dos interesses da nação e dos representados, mesmo quando este eleitorado não sabe exatamente quais sejam estes grandes interesses. Para tanto é preciso escolher os melhores:

*"Mas a essência da democracia não pode deixar de ser, segundo a linguagem dos mestres, a escolha por essas massas dos homens mais capazes para dirigir o país. No falseamento do princípio representativo (...) é que se pode encontrar explicação para sua decadência e os vícios que a enfraquecem. Esquecemo-nos na prática de votar o alvo a atingir - que é a escolha dos bons, dos melhores, dos mais ilustres. Examine-se bem, e veja-se que se alguma coisa é responsável pelo desprestígio do sistema de representação, é essa traição das massas por inópia em alguns casos, países e momentos, por corrupção em outros, à sua missão. Não é no votar o povo livremente que consiste a democracia; a democracia consiste em votar inteligentemente."<sup>40</sup>*

A democracia é vista como a escolha dos mais capazes para dirigir a nação. O sistema representativo deve garantir tal efeito, ou seja, a representação cumpre formalmente com os mesmos objetivos da democracia, escolher os mais capazes. Cabe perguntar: o que significa ser bom, ser mais capaz? Capaz para quem?

Em Amado temos a mesma concepção de representação apontada por Leopoldi em relação às elites políticas brasileiras, notadamente as do período pós-guerra, ou seja, a ideologia da representação nacional.<sup>41</sup>

Amado subordina a questão da maioria na democracia diante da questão da qualidade dos representantes, subalternizando a decisão da maioria diante da possibilidade da melhor escolha para o futuro da sociedade, inclusive o futuro dessa maioria (o interesse universal da nacionalidade). Afirma que nem sempre os interesses da maioria do momento correspondem ao interesse nacional

<sup>39</sup> *Ibidem*, p.170.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p.25.

<sup>41</sup> Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba. *Estado e representação de interesses no Brasil: um estudo sobre o legislativo brasileiro e os representantes políticos na Guanabara*. Rio de Janeiro, 1977. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IUPERJ.

(dá como exemplo a Hungria, onde os agrários ainda que fossem maioria não faziam um governo voltado para o interesse nacional, na medida em que não propunham um caminho para a industrialização garantindo o futuro do país).<sup>42</sup> O interesse imediato, mesmo que da maioria, não significa correspondência ao interesse nacional. Para esse ser alcançado é preciso que os melhores conduzam o governo.

Assim, o representante vale por sua capacidade e sua posição, na medida em que as suas ações e propostas só poderão ser avaliadas no futuro e mesmo assim, por quem tenha condições de avaliar. E este representante é eleito mediante a confiança que o eleitor deposita nele:

*"Os eleitores votam nos candidatos; estes fazem sua campanha eleitoral, e dizem aos eleitores: votai conosco, e os eleitores respondem, votam com eles ou não, dão ou não o seu assentimento à candidatura e aos programas. Mas o assentimento do eleitor não é uma operação meramente intelectual. Ela é determinada às mais das vezes pelos sentimentos de confiança, de devotamento e de lealdade pessoal de homem a homem, por interesses que os franceses chamam de 'patronage' e de 'clientéle'."*<sup>43</sup>

Em relação ao sistema proporcional de representação aponta que este visa à representação de todas opiniões e idéias políticas que têm força numérica importante e que, portanto, têm o direito de influir no governo.<sup>44</sup>

Os partidos desempenham um papel importante para Amado. De um lado, o partido é um dos elementos essenciais da representação proporcional pois organiza as opiniões políticas.<sup>45</sup> De outro, têm o papel pedagógico de instruir politicamente as massas, sendo os únicos capazes de elevar o povo politicamente e fazê-lo compreender os destinos nacionais. Os partidos podem ser criados e eles, por sua vez, podem criar uma nova cultura política. Ao mesmo tempo, não pode-se menosprezar o poder das leis (instituições) em forçar a criação de outras instituições e de novos direitos.<sup>46</sup>

A argumentação de Assis Brasil e Gilberto Amado tem o mesmo esquema: o povo é incapaz ou impossibilitado de decidir sobre os desígnios nacionais sendo contudo importante que manifeste sua decisão em relação aos representantes que irão debater e estabelecer as políticas necessárias para alcançar aqueles desígnios.

<sup>42</sup> Amado, *op. cit.*, p.15.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p.154-155.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.77.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p.93.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.172.

Oliveira Vianna é mais arguto em reconhecer a diferença entre o povo das grandes cidades e o povo do interior rural. Mas tanto quanto Assis Brasil e Amado está preocupado com a idéia de construção de uma representação e institucionalidades nacionais:

*"Nada mais absurdo, com efeito, do que 'governos de gabinete', ao modo inglês num país como o nosso, onde os deputados e senadores são apenas representantes das suas facções locais e por eles eleitos - sem nenhum vínculo institucional com a Nação (...). O nosso grande problema é justamente libertar o governo ou a administração nacional da influência desses partidos locais, que nunca se puderam tornar nacionais..."<sup>47</sup>*

Sua coerência pode ser comprovada quando observamos o comentário de Vieira sobre a concepção de Estado corporativo em Vianna:

*"Por certo a concepção de estado conserva-se mais ou menos a mesma, das primeiras às suas últimas obras. Porém, uma idéia de tal Estado pode ser colhida no 'Programa de Revisão da Constituição Federal de 1891', elaborado por Oliveira Vianna a pedido de Juarez Távora em 1932. Em seu 'Programa', ele mantém o presidencialismo e aconselha a ampliação do mandato do presidente da República para sete anos. Defende a eleição indireta deste, propõe o voto censitário para todas as eleições que não sejam municipais e fixa a distinção entre capacidade de eleger e capacidade de ser eleito."<sup>48</sup>*

O processo representativo para Vianna, para dar certo e ser autêntico, exige uma determinada cultura política por parte do povo, construída gradativamente. Se espelha no caso inglês, onde somente em 1867 foram baixados os valores de admissão para votar e somente em 1918 foram todos os cidadãos maiores admitidos a votar.<sup>49</sup>

Este processo pedagógico exige instituições que instruem o povo como, por exemplo, os filiados a sindicatos. A acusação de Oliveira Vianna não se dirige àqueles brasileiros que vivem situações onde os interesses sejam extrapessoais e extraindividuais (sindicatos, cooperativas, sociedades, ligas) mas sim aos que vivem as realidades interioranas do domínio dos clãs e coronéis.<sup>50</sup>

Também critica os partidos que não defendem interesses extraindividuais mas sim pessoais, ligados aos clãs. Os partidos ligados aos interesses dos poderosos das regiões agrárias estabelecem uma dependência em todos os sentidos sobre o homem sem posses.<sup>51</sup> Este homem, que compõe o povo-massa, não tem culpa quando não entende ou não cumpre as determinações das

<sup>47</sup> Vianna, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo; Niterói: Ed. da Universidade Federal Fluminense, 1987. p.133. vol.2

<sup>48</sup> Vieira, Evaldo. Oliveira Vianna e o estado brasileiro no final do século XX. In Bastos, Élide; Moraes, João Quartim de (orgs.). *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. p.163.

<sup>49</sup> Vianna, *op. cit.*, p.141.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.144-45.

<sup>51</sup> *Ibidem*, cf. nota n° 18, p.147.

instituições. Apenas é impulsionado por sua condição e passado. São as elites que põem tudo a perder. Mas ao mesmo tempo somente elas podem ter alguma capacidade para o governo e legislação da nação.<sup>52</sup>

O grande problema das elites é que elas são "brincas". Caso fossem "esclarecidas" teríamos a expressão do próprio governo democrático, "isto é, no sentido ateniense - do *governo dos melhores*."<sup>53</sup>

Para proceder à escolha dos representantes, Oliveira Viana é estritamente guiado pelo princípio da qualidade no processo representativo, sugerindo sistemas eleitorais diferenciados, conforme o nível eleitoral, a região e a cultura do povo e das elites envolvidas.<sup>54</sup>

Retrospectivamente, a contraposição recorrente nas teses de Ferreira, Assis Brasil, Gilberto Amado e Oliveira Viana é que os interesses privados prejudicam os interesses nacionais. A defesa desses interesses tem seu modelo mais acabado na relação coronelística, relação essa que, como apontou Leal, não se constitui no império absoluto do senhor de terras mas do compromisso entre o poder privado em decadência (patriarcal, ancorado em estrutura agrária profundamente concentrada e exploradora) e o poder público em ascensão.<sup>55</sup>

Dessa forma, existe uma mesma preocupação no tocante à representação: como torná-la nacional, de toda a nação brasileira. A fórmula institucional sugerida tem dois caminhos. De um lado, a proposição estabelecendo graus de eleitores e de elegíveis (Ferreira, Oliveira Viana); de outro, a adoção de um sistema eleitoral proporcionalista em contraposição ao então vigente sistema majoritário (Assis Brasil, Amado). Com exceção de José de Alencar, o restante acusa a incapacidade política do povo brasileiro, especialmente aquele que encontra-se no meio rural e interiorano, submetido às relações sociais de cunho coronelístico, as quais por sua vez, geram interesses localistas, particulares e regionais.

Para Alencar, a representação política é a expressão das diferentes opiniões e vontades políticas da nação. Para Assis Brasil e Amado, a representação assume uma combinação entre a reprodução ou expressão das diferenças políticas (aqui trata-se das características políticas e não sociais) da nação e a escolha dos melhores, dos mais capazes. O ponto de ligação entre um e

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.139, 142.

<sup>53</sup> *Ibidem* p.137.

<sup>54</sup> *Ibidem* p.142.

<sup>55</sup> Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 5ª ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1986. p.252.

outro ideal seria o interesse nacional. A expressão das diferenças políticas não poderia ser dada em termos de interesses pessoais, privados, locais ou regionais mas sim em termos de interesses nacionais. E os únicos que poderiam discutir, defender e expressar tais interesses seriam os mais capazes que, mediante o processo eleitoral, obteriam a confiança dos representados.

Já para Oliveira Vianna, o ideal representativo seria aproximado do velho estilo burkeano, com restrição do eleitorado e eleições indiretas (ainda que ele admita que a representação no parlamento seja mais de acordo com a realidade da sociedade brasileira; para se contrapor a esta instituição sugere o reforço político do executivo), buscando alcançar a excelência mais acabada do representante da nação. As posições de Silvestre Ferreira e do ideal positivista convergem para a de Vianna pois afirmam a necessidade da excelência do representante.

O partido político foi considerado por todos como a forma de aglutinação e expressão das diferenças políticas.

Concluindo, as concepções de Ferreira, Alencar, Assis Brasil e Amado vêm ancorada na perspectiva descritiva ou seja, a necessidade de formar um corpo de representantes ou um representante que seja expressão das diferenças de opinião política da nação. Essa é uma delimitação importante: não se trata de características propriamente sociais, trata-se de representar as opiniões políticas. Outra perspectiva embutida discretamente é a representação como autorização. De fato, existe no ideal da relação eleitoral um processo de confiança do representado no representante, confiança de que ele irá efetivamente representar seu ponto de vista sobre o interesse nacional. A expressão afirmativa da confiança fica clara em Assis Brasil.

Neste quadro, o sistema eleitoral é o elemento institucional vital para provocar o avanço do processo representativo, para reconstituir as relações entre representado e representante em âmbito nacional, inclusive provocando o surgimento ou o fortalecimento dos partidos.

Este sistema eleitoral pode ser construído de duas maneiras; ou busca qualificar votantes e votados em sub-sistemas diferenciados ou deve vir animado pelo princípio proporcional. É claro, existem diferenças profundas entre as propostas sugeridas dentro de um mesmo viés (por exemplo, Ferreira e Viana; Alencar e Assis Brasil). Porém, o sistema eleitoral deve vir acompanhado de outras modificações institucionais que, essencialmente, buscam provocar uma centralização das estruturas políticas em termos nacionais. Assim, nos marcos das concepções republicanas, explica-se

a necessidade de uma justiça eleitoral nacional e de um governo presidencial que efetivamente detenha poder diante dos governos regionais.

O debate sobre a representação e o sistema político que antecedeu a Revolução de 30 vem no bojo das transformações mundiais e da sociedade brasileira. De um lado, havia a necessidade de garantir a inserção do país no contexto econômico do capitalismo desenvolvido e, de outro, a necessidade de modernizar a sociedade, no sentido de desenvolver o processo industrial, provocando as condições de prosseguimento da urbanização e diferenciação social.

A maioria dos sujeitos que buscavam pensar o processo político eram aqueles que estavam imersos na luta política imediata. Diferente será a motivação dos autores contemporâneos, pertencentes ao contexto acadêmico. É o que veremos a seguir.

Lamounier, em artigo que realizou um mapeamento da discussão sobre a representação proporcional no Brasil, analisou-a a partir da problemática da sua operacionalização, ou seja, pelos efeitos do sistema proporcional em relação ao processo representativo.<sup>56</sup> Em outro momento utilizou-se do conceito de Pitkin para situar a representação política no Brasil.<sup>57</sup> Esta proposta sugere que a análise do processo representativo admite e exige o exame das quatro dimensões da representação, sendo que as conclusões dos estudos que captam aspectos parciais do fenômeno não poderiam extrair conclusões por demais generalizáveis ao processo como um todo, sem contar com o conhecimento criado a partir das dimensões ausentes.

Ao proceder ao mapeamento da discussão Lamounier identificou aqueles que analisaram o sistema proporcional (Navarro de Britto, Gláucio Soares, Fávila Ribeiro, etc.) e que o fizeram com a concepção de representação como expressão e semelhança do corpo de representantes com a nação ou com a sociedade.<sup>58</sup>

Maria Victória Benevides, sem pretender exaurir o assunto, traça a trajetória da representação e sua teorização no Brasil a partir da questão democrática. Acusa a presença de duas correntes de análise: as de cunho "liberal, democráticas e participacionistas" (favoráveis à representação) e as "autoritárias, elitistas e corporativas" (contrárias à representação).<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Lamounier, Bolívar. *A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate*. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n°7, p.5-42, 1982.

<sup>57</sup> Lamounier, *Representação política: a importância de certos...*

<sup>58</sup> Lamounier, *A representação proporcional...*

<sup>59</sup> Benevides, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991. p.26.

Para Benevides, os analistas contemporâneos focalizam principalmente os obstáculos à institucionalização da representação e da democracia. Nesse sentido, o processo de representação é uma farsa e um engano onde a soberania popular não existe, onde as leis são artificiais; o poder acha-se tutelando as massas e estabelecendo uma grande distância entre povo e governantes. No máximo temos um processo de simbolização da representação, processo este que, além de legitimar quem detém o poder, fomenta certo tipo de cultura política popular que busca no líder distante e mitológico a salvação do povo sofrido.

Benevides também indica parte de sua própria concepção:

*"É justamente por isso que, a meu ver, uma das deficiências mais sentidas na representação política no Brasil consiste na 'total ausência de responsabilidade efetiva dos representantes perante o povo' (existem pouquíssimos mecanismos jurídicos para fazer atuar essa responsabilidade - e nunca são aplicados)."*<sup>60</sup>

Ou seja, ao mesmo tempo em que reconhece a existência de um processo representativo no Brasil oferece a idéia de que nele é necessária a noção de responsabilidade fixada em leis e praticada efetivamente. Contudo, não há como situá-la em relação aos ideais de representação que vimos trabalhando até agora, principalmente porque um conceito mais explícito de representação política não é afirmado. De outro lado, temos sua concordância em relação à concepção da representação ausente ou obstaculizada.<sup>61</sup>

Os analistas citados por Benevides<sup>62</sup> tomam a representação como carente de substância em relação à sociedade brasileira na medida em que esta se constitui como farsa ou ilusão. Só que não mencionam claramente sua verdadeira concepção de representação, apenas fazendo supor que trata-se da representação como semelhança e expressão de interesses através de mandatos mais estreitamente ligados a um processo participativo por parte dos representados.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.25.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.27.

<sup>62</sup> São eles: Raimundo Faoro, Buarque de Hollanda, José A. Moisés, Fábio Comparato, Janine Ribeiro. Régis de Castro Andrade reconhece a existência de duas modalidades de representação, a simbólica e a liberal ou fiduciária, a última ancorada no mandato livre. De outro lado, esta clivagem foi criticada por Lamounier, que acusa a rigidez do esquema: "Formou-se entre nós um discurso que aprisiona o problema da representação no rígido e pobre contraste entre o Brasil legal e o Brasil real: entre as 'elites' e as 'massas'; entre a cidadania abstrata e o voto a cabresto; entre a lei eleitoral e sua fraude. Sem negar a crítica social por vezes implícita nestes contrastes, quero entretanto sugerir que, enfocada apenas nestes termos, a conclusão do debate estará de certo modo preestabelecida. É como se disséssemos: a representação entre nós será sempre uma farsa, dado que nunca foi outra coisa." Lamounier, *Representação política: a importância de certos ...* p.237.

Esses analistas situam a representação como o processo onde quem detém a soberania sobre o poder é o povo, tendo por consequência que a real participação deste povo e da sociedade deveria ocorrer nos processos representativos e nos processos decisórios do Estado e das políticas públicas. Quando esta participação não ocorre temos um processo representativo de fachada e de ilusão. Nesse sentido, são semelhantes ao modelo de análise de Lucas, onde nos parlamentos nada mais teríamos que autocracias eleitas ao invés de políticos representativos, na medida em que o mandato livre não garante a defesa dos interesses dos representados.<sup>63</sup>

Contudo, outros investigadores formularam e empregaram conceitos de representação claros o suficiente para permitir uma classificação em termos dos ideais de semelhança e expressão de diferenças e de excelência do representante.

No campo da representação como excelência ou qualificação dos representantes temos a posição de O'Donnell. Para O'Donnell, a representação política é um processo que abriga a idéia de prestação de contas, de responsabilidade do representante em relação aos representados. A responsabilidade (accountability) é definida por dois aspectos: (a) "sujeição e consequente obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei" e (b) "a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão"<sup>64</sup>, ratificando-a ou rechaçando-a nas eleições subseqüentes. Estes representantes recebem, de certa forma, uma delegação.<sup>65</sup> No entanto, diferencia a representação política em relação ao processo delegativo das democracias latino-americanas, onde o político eleito recebe um mandato sem instruções ou sinalizações políticas definidas, imerso no contexto das relações patrimonialistas.<sup>66</sup> Seu conceito de democracia delegativa tem pontos de contato com a perspectiva weberiana de democracia cesarista e com a concepção de representação como autorização.

Contudo, introduz margem para a relativização dessa concepção, na medida em que recomenda como necessário para a consolidação do processo democrático no Brasil, a formação de atores coletivos com interesses que somente podem ser viabilizados por meio dos mecanismos

<sup>63</sup> Lucas, Randolph. *Democracia e Participação*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985. p.146.

<sup>64</sup> O'Donnell, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In Reis, Fábio W.; O'Donnell, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p.65

<sup>65</sup> O'Donnell, Guillermo. *Democracia delegativa? Novos Estudos CEPRAB*, São Paulo, n°31, p.25-40, outubro, 1991. p.32.

<sup>66</sup> O'Donnell, *op.cit.*, p.81.

representativos.<sup>67</sup> Comenta, ainda, a necessidade democrática não apenas do funcionamento efetivo das instituições representativas como também da necessidade de expressão da "voz" dos cidadãos.<sup>68</sup> Essas passagens podem sugerir que O'Donnel conceba a representação como representação de interesses. Para nós existe um hiato nas suas proposições. Apesar de salientar a importância da definição dos interesses dos atores coletivos no processo representativo, essa proposição não está claramente conectada à idéia de que a *accountability* deva se dar em relação àqueles interesses. A alternativa implícita em seu conceito de democracia delegativa, a democracia representativa, pode sugerir que para haver a última é preciso que os constituintes dêem instruções e sinalizem políticas. Contudo, esses termos são muito vagos e mais introduzem questionamentos do que esclarecem a relação entre representação de interesses e reponsabilidade política. De outro lado, não parece ser essa a relação que constitui o cerne do processo institucional da representação. Nesse sentido, o decisivo na concepção de O'Donnel é prestar contas ou não e se submeter à decisão eleitoral.

Dessa maneira, sua concepção aproxima-se daquela proposta por Sartori. Assim, a representação apresenta-se com um ideal: o representante autorizado deve ser capaz de prestar contas e/ou o sistema representativo, para ser considerado enquanto tal, deve conter tal prestação de contas.

Outro caso de entendimento da representação política como campo da excelência e capacitação do representante é o de Afonso Arinos que define-a claramente como mecanismo capaz de selecionar os mais capazes.<sup>69</sup> Ajustada ao Estado moderno, a representação política é sinônimo de democracia e, vice-versa, onde a escolha dos representantes se dá mediante o sufrágio.<sup>70</sup>

No campo da combinação entre o ideal de expressão e semelhança das diferenças dos representados no corpo dos representantes e o ideal de excelência e capacitação dos representantes temos as posições de Tavares e Jaguaribe. Para Tavares, a representação política é

<sup>67</sup> *Ibidem*, p.78.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p.80.

<sup>69</sup> Franco, Afonso Arinos de Melo. Representação Popular. In SEMINÁRIO SOBRE MODELOS ALTERNATIVOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL. (1980, Brasília). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981. p.9.

<sup>70</sup> Conforme citação do mesmo autor em Benevides, podemos intuir outra leitura do processo representativo pois comenta que os partidos brasileiros estão afastados de suas bases, de seus representados ("...a representação vai-se distanciando dos representados..."). Ou seja, os partidos teriam grupos de eleitores com os quais deveriam estabelecer algum tipo de relação. Porém não especifica qual seja, impossibilitando determinar qual concepção de representação está defendendo. Benevides, *op.cit.*, p.10.

*"uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram uma comunidade política nacional e seus representantes, na qual os primeiros, enquanto comitentes e constituintes, autorizam os últimos a tomarem as decisões que obrigam em comum e universalmente a todos, nelas consentindo por antecipação e assumindo, cada um, todas as conseqüências normativas derivadas das decisões do corpo de representantes como se as tivesse efetiva e pessoalmente adotado, e, na qual, por outro lado, cada um dos representantes se obriga a tornar efetivos, no corpo legislativo, ao mesmo tempo os valores fundamentais e comuns da ordem política e as concepções particulares acerca do interesse e do bem públicos daquele conjunto especial de constituintes que, com sua confiança, concorreram para a consecução de seu mandato."<sup>71</sup>*

Esta concepção apresenta um aspecto da representação: a autorização (constituintes que autorizam mediante confiança, assumindo como suas as decisões dos seus representantes). Os representantes têm como dever tornar efetivos os valores comuns da ordem política vigente e as concepções particulares de bem comum. Esta última assertiva, em verdade, é uma forma de afirmar o interesse coletivo e geral que o representante deve veicular. Estamos aqui com uma formulação de representação como autorização onde o representante tem a responsabilidade de defender os pontos de vista particulares (de determinado grupo de cidadãos) sobre o interesse público.

Disso deriva que quaisquer estritos interesses privados e particularistas que não remetam à problemática do interesse público não devem ser objeto de representação. O único problema que resta nesta concepção é o de identificar qual a diferença entre interesse privado, particularista e interesse público, geral e coletivo. Também existe no conceito de Tavares um aspecto de representação descritiva na medida em que os representantes devem se diferenciar de acordo com as concepções de interesse público emitidas por seus constituintes. Por dever observar estas concepções há também um aspecto de representação como atividade, estabelecendo com seus representados certa relação de responsabilidade.

Portanto, o ideal de representação contido na visão de Tavares assemelha-se à concepção formulada por Friedrich, constituindo-se em uma combinação entre o ideal de expressão das diferenças dos representados e excelência dos representantes mediante sua capacidade em observar a visão particular de interesse coletivo dos seus constituintes.

Além de Tavares, temos Jaguaribe como outro caso de combinação entre um ideal e outro de representação. Podemos verificar na análise que Jaguaribe faz do processo partidário o tipo de representação por ele compreendida. O autor define como funções fundamentais dos partidos a

---

<sup>71</sup> Tavares, José A. G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.33

agregação de interesses e a seleção da "classe política" com capacidade em agregar interesses e demandas.<sup>72</sup> Como são os partidos que realizam a interface Estado-Sociedade, são eles os portadores da representação. Portanto, Jaguaribe combina os dois ideais da representação na figura do partido. Comenta ainda que, no Brasil, os partidos não cumprem com suas funções abalando toda possibilidade de democracia e de construção de um Estado eficiente e moderno.<sup>73</sup>

Situados no pólo do ideal da representação como semelhança ou expressão dos representados temos a maioria dos cientistas políticos brasileiros contemporâneos.

Lima Jr. e Abranches definem representação eleitoral e não a representação política. A representação eleitoral seria uma forma de delegação com o objetivo de direção política da sociedade. Em seguida, passam a definir os motivos pelos quais estes representados delegam. O primeiro motivo é o desejo de ver a corrente pela qual se identifica ocupando uma função de decisão política. O segundo motivo é ver seus interesses representados.<sup>74</sup>

Devemos assinalar que a palavra delegação é um termo forte. Delegar tem o sentido de enviar com poderes e com instruções pré-definidas. Dessa forma, a definição de representação eleitoral como delegação sugere uma relação mais determinada e adstrita entre representado e representante. Delegação e autorização podem ser considerados conceitos equivalentes?

Autorização é um termo mais amplo que delegação. Mas ambos contém um sentido coincidente: alguém permitiu a outro que agisse em seu lugar. Caso consideremos que o poder radica no outorgante e esse nada mais faz do que ceder parcela do seu poder ao outorgado a delegação seria o caso severo de um mandato a ser exercido conforme instruções pré-estabelecidas. Para nós seria um tipo particular de autorização.

Apesar de Lima Jr. e Abranches referenciar que os representados apresentam dois campos de motivação (identificação com corrente política e desejo de ver seus interesses representados) não nos fornecem elementos que permitam afirmar algum outro aspecto do processo representativo tal como propõe Pitkin. No máximo podemos inferir o aspecto da representação como simbolização.

---

<sup>72</sup> Jaguaribe, Hélio. A sociedade civil e a modernização do sistema político. In AS PERSPECTIVAS do Brasil e do novo governo. São Paulo: Nobel, 1990. p.224.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p.222-224.

<sup>74</sup> Lima Jr., Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio H. Representação eleitoral: conceitos e experiências. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.26, n.2, p.125-139, 1983. p.127.

Contudo, lembram a questão da justiça eleitoral entendida como a distribuição de assentos parlamentares de acordo com a força eleitoral de cada partido, situando-a no campo de discussão da representação, permitindo que afirmemos o caráter descritivo desta.

Também o ideal de representação aí imbricado parece ser o da semelhança entre representados e representantes, seja pela identificação com a corrente política seja pela expressão de seus interesses junto aos órgãos de decisão política.<sup>75</sup>

Prosseguindo na tarefa de apontar os analistas que percebem a representação em termos do ideal de expressão da diversidade dos representados, encontramos Wanderley Guilherme dos Santos definindo que um sistema parlamentar pode ser analisado em termos de sua autenticidade e de sua representatividade. Ausência de exclusão, fraudes e coerções são pressuposto da autenticidade do sistema parlamentar, autenticidade que entende ser

*"o vínculo que une eleitores e eleitos, que faz que os últimos sejam os legítimos representantes dos primeiros. O que torna um mandato representativo legítimo é, sobretudo, a legalidade de sua conquista, isto é, que tenha sido obtido sem violação das normas jurídicas existentes e com 'livre' concurso do eleitorado."*<sup>76</sup>

Por representatividade entende "o grau de correspondência entre a distribuição da[s] preferência[s] partidária[s] entre os eleitores e a distribuição de poder parlamentar entre os partidos."<sup>77</sup> Por poder parlamentar entende a quantidade de cadeiras obtidas por um partido. E o grau de representatividade, por consequência, será dado pela aproximação entre força eleitoral e força parlamentar de um partido e do conjunto de partidos.

A autenticidade de Santos contém um certo aspecto autorizativo da representação. A representatividade, por sua vez, encontra-se no campo da representação como descrição ou semelhança onde o importante é estabelecer as diferenças do eleitorado, através dos partidos, dentro do parlamento. O ideal de representação que pode vir a ser relacionado com esses aspectos é o da representação como semelhança entre as diferentes preferências dos representados e a composição dos representantes. Deve-se salientar, no entanto, a impossibilidade de encontrarmos um conceito definitivo expresso por Guilherme dos Santos a partir das passagens indicadas.

---

<sup>75</sup> Em outra obra, Lima Jr. sugere entender representação como representação de interesses. Lima Jr., Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo, Ed. Loyola, 1993. p.14.

<sup>76</sup> Santos, *Crise e Castigo...*, p.37.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p.37.

Schwartzman, por seu turno, questiona a exclusividade da exigência do interesse como nacional ou geral no processo representativo.<sup>78</sup> Prefere a idéia genérica de interesses, inclusive os específicos e particulares. Contrapondo a noção de cooptação política (sistema onde a participação política é sancionada ou não pelos detentores do poder)<sup>79</sup> a de representação (representação de interesses supondo-se a existência de grupos autônomos e que tenham interesses próprios)<sup>80</sup> afirma a inexistência da última no Brasil, senão de forma embrionária em São Paulo.<sup>81</sup>

Tal como Schwartzman, Gláucio Soares entende representação como defesa de interesses, mas de um tipo de interesses, os de classe. Diferentemente de Schwartzman, Gláucio admite a existência da política representativa por intermédio do arranjo poliárquico (política feita por membros das elites, incluindo não apenas os antigos dominadores, os senhores rurais, mas também camadas urbanas socialmente melhor situadas). Caracteriza o sistema político brasileiro (sistema federal e estadual) para a etapa posterior aos anos 50 como poliárquico<sup>82</sup>, ultrapassando o período de dominação oligárquica (que ficaria restrita ao âmbito municipal)<sup>83</sup>. Conforme suas palavras, analisando a virada dos anos 50 para os anos 60:

*"No nível eleitoral, as principais modificações foram a entrada, em peso, das classes médias no processo eleitoral e de uma crescente participação das classes populares. No nível dos 'representantes' políticos, entretanto, não se observou uma participação considerável das classes populares, cujos interesses eram representados [grifo nosso] por deputados e senadores com filiação de classe bem mais elevada. Neste sentido, mesmo nas áreas que escaparam à política oligárquica, a política era de elite."<sup>84</sup>*

Considera também ser possível a representantes de uma classe representar a outra classe, mas uma representação de cunho ideológico e não material, o que remete à possibilidade de uma representação simbólica.<sup>85</sup>

---

<sup>78</sup> Schwartzman, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1988. p.31-32.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p.37.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p.38-39, 158.

<sup>81</sup> Nesse sentido Schwartzman tem uma concepção que aproxima-se de Przeworsky: a representação de interesses exige a existência de grupos autônomos frente ao Estado e frente aos outros grupos constituídos. Schwartzman, *op. cit.*, p.39. Przeworsky, Adam. Onde e como se bloqueiam as transições para a democracia? In Moisés, José A.; Albuquerque, J.A. Guilhon. *Dilemas da consolidação democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.24.

<sup>82</sup> Soares, Gláucio A.D. *Sociedade e Política no Brasil (desenvolvimento, classe e política durante a segunda república)*. São Paulo: Difel, 1973. p.136.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p.142.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p.136.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p.144.

Caldeira entende representação como defesa dos interesses dos constituintes.

Porém, diferencia a relação eleitor-político da relação eleitor-partido. A primeira seria caracterizada por uma troca de favores enquanto que a segunda seria caracterizada pela identificação simbólica e pela noção de que o partido 'faz por'.<sup>86</sup> Cabe assinalar que se considerarmos que os eleitores brasileiros, majoritariamente, votam em pessoas e não nos partidos temos que, seguindo o esquema de Caldeira, o processo de representação junto ao Estado praticamente inexistente no Brasil.

Para Campello de Souza a representação é a defesa e transformação de interesses de grupos e setores sociais em políticas, notadamente de classes e clientelas, sendo efetivada por intermédio de uma organização, como por exemplo os partidos políticos.<sup>87</sup> Campello também estabelece a relação entre partido e classe social no âmbito da representação, a qual significa o grau em que um partido representa uma classe social. Aponta que para analisar o processo de representação é preciso conhecer a "estruturação da arena decisória, dos nódulos organizacionais que compõem cada partido e de sua atuação na formulação e implementação de políticas."<sup>88</sup>

Esta estruturação remete para o sistema partidário, ele próprio um sistema organizacional que assume lugar decisivo na ordenação da representação. A atuação partidária, além de conter um processo de representação simbólica, encerra o grau de representatividade dos partidos em relação à sua classe, sendo que este grau está conectado à autonomia dos partidos e do sistema partidário em relação às organizações em geral e em relação aos interesses dos representados.<sup>89</sup>

Um sistema partidário institucionalizado tem duas funções: garantir a estabilidade e efetividade do governo (em sentido amplo) e garantir a autenticidade da representação. Para alcançar esta institucionalização é preciso que a organização apresente resultados para sua clientela ou classe que pretende representar. Conforme suas palavras, "A efetiva institucionalização de uma organização, ou sistema de organizações, depende de sua capacidade de efetivamente oferecer alguma coisa à sua clientela."<sup>90</sup> Nesse sentido a autora vai discutir a incapacidade dos partidos brasileiros cumprirem com estas funções e, portanto, obterem institucionalização.

---

<sup>86</sup> Caldeira, Teresa Pires do R. Para que serve o voto? (as eleições e o cotidiano na periferia de São Paulo). In Lamounier, Bolívar (org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979*. Petrópolis: Vozes, CEPRAB, 1980. p.102-103.

<sup>87</sup> Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 2ª ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1983. p.47, 49.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p.49.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p.49-50.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p.50.

Em suma, para Campello, representação política é representação de interesses organizada e institucionalizada. Assim, permite que a representação seja o local da expressão das diferenças dos representados e na medida em que os representantes, apesar dos graus diferenciados de autonomia que possuem em suas atividades, veiculam os interesses dos representados.

Kinzo, em momento posterior ao seu trabalho sobre a representação política, parecer-se "cansado" da temática. Assim é que propõe: "No sentido mais superficial, representação é a existência (ou não) de semelhança social entre os que representam e os que são representados."<sup>91</sup> A autora se utiliza somente deste significado para examinar os vínculos de representação.<sup>92</sup> Utiliza como indicador os vínculos que os deputados estaduais brasileiros (1990) têm com associações em geral.

Fábio Wanderley Reis deixa transparecer o entendimento da representação política como representação de interesses. Apontando a relevância da relação entre a representação e a identidade (simbólica) dos focos de interesses a serem representados, salienta que a representação proporcional destes interesses permite afirmar seu caráter democrático.<sup>93</sup>

O importante em sua contribuição, no entanto, são as considerações de cunho teórico que ele tece para a análise do processo representativo levando em consideração os partidos e os sistemas eleitoral e partidário. Considera que a diferença entre autenticidade e representatividade do sistema eleitoral não deve ser confundida com autenticidade e representatividade dos partidos:

*"O que o ideal de representação proporcional exige é que os partidos existentes se vejam representados nas esferas institucionais de decisão (particularmente no parlamento ou congresso) proporcionalmente aos votos obtidos nas eleições - sem cogitar de saber se os partidos que assim se representam são deste ou daquele tipo, ou se mostram maior ou menor consistência ou densidade em termos sociológicos, ideológicos ou outros."<sup>94</sup>*

---

<sup>91</sup> Kinzo, Maria D'Alva Gil. Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil. In SEMINÁRIO INTERNACIONAL SISTEMAS DE GOVERNO, LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEITORAL EM PAÍSES DO CONE SUL. (1992, Guarujá). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1992. p.69.

<sup>92</sup> O conceito não explica a representação. Segundo os termos propostos, como pode ser representante aquele que não tem alguma semelhança social - no texto pela expressão "(ou não)". Qual critério deve ser utilizado para considerar alguém como representante? Talvez se queira dizer que existe representação quando há semelhança social entre representado e representante e não há representação quando a semelhança inexistente.

<sup>93</sup> Reis, Fábio W. Partidos, ideologia e consolidação democrática. In Reis, Fábio W.; O'Donnell, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988. p.320-321.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.320-321.

Aponta que a proposta de Wanderley Guilherme dos Santos formulada nos termos anteriormente explicitados (autenticidade e representatividade) não é suficiente para indicar a representatividade substantiva e real de um partido, lembrando que mesmo Wanderley reconhece sua insuficiência.<sup>95</sup> E avisa, dando um "reparo" à questão da proporcionalidade:

*"Pois a representação, mesmo proporcional, pode obviamente ser destituída de fundamento sociológico ou sócio-psicológico na medida em que os 'partidos' a serem proporcionalmente representados não adquiram maior densidade junto ao eleitorado. Por outro lado, contudo, mesmo as bases 'territoriais' da representação podem igualmente carecer, no mesmo sentido, de realidade sociológica."<sup>96</sup>*

Reis chama a atenção para o problema metodológico existente nas análises que identificam a representação política dos partidos sem considerar a sua capacidade em *efetivamente* ser agregadores de preferências e interesses. Pensamos que suas proposições se aplicam quando tomamos a representação como atividade, conforme conceituação de Pitkin. Mas ocorre que a própria unidade 'partido' pode ser questionada. Os diferentes setores e indivíduos da sociedade podem identificar-se com os partidos mas na hora da eleição decidem o voto orientados pela referência 'pessoas' e não 'partidos' ou 'idéias', sendo que a formação de clientelas, ao invés de constituintes autônomos, pode estar na base desta atitude política.

Assim, a não institucionalização dos partidos ou, ainda, a sua não efetividade em representar, não quer dizer que não haja um outro padrão de representação, ancorado em relações substantivas do eleitor com os candidatos e com os políticos, diretamente, sem a mediação partidária, as quais podem, ao mesmo tempo, tornar significativos certos arranjos partidários devido à característica que estes guardam de aglutinadores de políticos e candidatos à políticos.

Por isso, emerge como importante a distância ou o desvio que o sistema eleitoral produz em relação à representação substantiva, tendo como objeto de análise a formatação das forças políticas representadas que, necessariamente, no caso brasileiro, devem assumir a forma de partido. A possibilidade de uma outra representação, não ancorada nos partidos, também encaminha, complementar ou exclusivamente, para a análise da unidade 'políticos' (que ocorre sob a forma ou de candidatos a representante ou de representantes).

Quanto à questão da base territorial, o aviso de Reis é importante para evitar conclusões que não podem ser validadas empiricamente. A base territorial por si só nada nos diz. É

<sup>95</sup> Santos, *Crise e Castigo...*, p.113.

<sup>96</sup> Reis, *Partidos...*, p.321.

preciso juntar-lhe, no mínimo, suas características sociológicas, como por exemplo, se urbano ou rural, se tem grande ou pequena concentração populacional, se industrial ou agrária, etc. Assim podemos traçar uma *primeira* aproximação entre o representante (seja partido ou seja indivíduo) e sua base eleitoral-territorial em termos substantivos.

### 3.3. Ideais, dimensões da representação e as teorias da política: uma classificação

As diferentes posições que buscaram conceituar a representação política nos marcos da contribuição internacional e da realidade brasileira podem ser classificadas de acordo com os ideais de representação e de acordo com as dimensões do conceito de representação propostas por Pitkin.

Como vemos no Quadro I, no campo da excelência do representante temos as posições de Weber e de Sartori que permitem evidenciar, mais uma vez, que ambas situam-se não apenas no campo do entendimento da representação como autorização mas também como uma atividade política que deve exigir do seu ator uma qualificação.

#### QUADRO I

Quadro comparativo da posição dos analistas internacionais em relação ao conceito de representação política a partir dos ideais da representação segundo as dimensões do conceito de representação política de H. Pitkin.

	Excelência do Representante	Misto	Expressão da diversidade dos representados
Autorização	<i>Weber</i> <i>Sartori</i>	<i>Burke</i> <i>Mill</i> <i>Friedrich</i>	<i>Kelsen</i>
Descritiva		<i>Mill</i> <i>Marxismo II</i>	<i>Marxismo I</i> <i>Kelsen</i> <i>Lefort</i>
Simbólica			<i>Lefort</i>
Atividade		<i>Burke</i> <i>Mill</i> <i>Marxismo II</i> <i>Friedrich</i>	<i>Marxismo I</i>

No campo da combinação entre um ideal e outro temos as posições liberais de Burke e Mill. Mas há uma forte diferença entre um e outro. Enquanto Burke almeja um processo

representativo estritamente elitizado, Mill se rende à necessidade de incorporar as massas trabalhadoras no processo político.

Friedrich busca superar a proposta burkeana, admitindo a representação de interesses de grupos específicos da sociedade. A posição marxista aqui constante é aquela que afirma o papel do partido como portador do verdadeiro projeto de sua classe, portanto, o legítimo representante dos interesses dela.

Quanto ao campo da representação como expressão da diferença entre os representados temos a posição jurisdicista de Kelsen, a de Lefort e do marxismo tipo Comuna de Paris, onde explicita-se apenas o interesse de classe, sem outras considerações em relação à capacitação do representante.

Na contribuição brasileira para o entendimento da representação política vamos encontrar uma substantiva inclinação pela alternativa da representação como semelhança e expressão das diferenças do campo dos representados no corpo dos representantes (Quadro II).

#### QUADRO II

Quadro comparativo da posição dos analistas brasileiros em relação ao conceito de representação política a partir dos ideais da representação segundo as dimensões do conceito de representação política de H. Pitkin

	Excelência do representante	Misto	Expressão da diversidade dos representados
Autorização	<i>S.Ferreira</i> <i>Positivistas</i> <i>O. Vianna</i> <i>A. Arinos</i> <i>O'Donnel</i>	<i>Assis Brasil</i> <i>Tavares</i> <i>Lamounier</i>	<i>Lima Jr./Abranches</i> <i>W.G. dos Santos</i>
Descritiva	<i>S.Ferreira</i> <i>O. Vianna</i>	<i>Assis Brasil</i> <i>Amado</i> <i>Tavares</i> <i>Jaguaribe</i> <i>Lamounier</i>	<i>José de Alencar</i> <i>S. Schwartzman</i> <i>Campello de Souza</i> <i>W.G. dos Santos</i> <i>D'Alva Kinzo</i> <i>Navarro de Britto</i> <i>Gláucio Soares</i>
Simbólica	<i>O'Donnel</i>	<i>Lamounier</i>	<i>Campello de Souza</i> <i>Lima Jr./Abranches</i> <i>Gláucio Soares</i>
Atividade	<i>O'Donnel</i>	<i>Tavares</i> <i>Jaguaribe</i> <i>Lamounier</i>	<i>T. Caldeira</i> <i>S. Schwartzman</i> <i>Campello de Souza</i> <i>R. Faoro</i> <i>Fábio W. Reis</i>

Daqueles que defendem a representação política como processo de seleção dos melhores, Afonso Arinos e os positivistas são os mais declaradamente elitistas. Não existem mediações: a representação é o espaço dos mais qualificados. Vianna, apesar de salientar a necessidade de excelência do representante para o bom governo, não deixa de ser sensível ao homem comum que participa de organizações coletivas de defesa de interesses.

De outro lado, Vianna prescreve que o sistema eleitoral, mecanismo pelo qual são escolhidos os representantes, deve ser constituído de acordo com a realidade específica de cada local e região em sua singularidade sociológica. Pode ser encontrada alguma semelhança nessa proposição com a de Silvestre Ferreira, na medida em que, para esse último, o sistema eleitoral, organizado em vários graus e níveis, observa não apenas as qualificações individuais dos candidatos (finalidade última) como também do estrato social e político a que pertence (meio de seleção).

O'Donnel, ao restringir a representação ao processo de responsabilização, impõe ao representante a necessidade de sua excelência. É preciso esclarecer, contudo, que os efeitos institucionais de uma representação ancorada na responsabilização em O'Donnel serão diferenciados dos efeitos de outra, ancorada na capacidade superior do representante, tal como prescrevem Arinos e os positivistas. A responsabilização está mais sintonizada com as preocupações democráticas e cabe perfeitamente nos arranjos institucionais que tenham por objetivo incorporar na sociedade política a maior quantidade possível de indivíduos e grupos políticos. Mesmo porque o conceito de O'Donnel é lacunar quanto à relação entre responsabilidade e defesa de interesses.

Existem dois grupos no campo daqueles que defendem concepções de representação política como a combinação entre os ideais em pauta: os situados no período pré-1930 e os situados no pós-1930, mais sobejamente, a partir dos anos 70.

O primeiro grupo (do qual Amado e Assis Brasil fazem parte) são caracterizados pela combinação entre um critério estritamente elitista (o representante deve ser o melhor e o mais capaz para o governo e representação) e um critério democrático, mais genérico, o da afirmação da representação como instância de expressão das idéias e valores dos grupos e correntes políticas da nação.

O segundo grupo se caracteriza por definir a representação como o encontro de duas perspectivas: a necessidade da expressão das idéias, valores e interesses dos representados e a

capacidade do representante ser responsável diante de seus constituintes. Enquanto Tavares salienta que as questões de representação dizem respeito à esfera do bem comum, Jaguaribe coloca o partido, e seus integrantes, como o representante que precisa organizar e agregar as demandas dos representados.

Lamounier, por seu turno, acompanha o conceito de Pitkin, afirmando os quatro aspectos (autorizativo, descritivo, simbólico, atividade) da representação política assim como utiliza, implicitamente, a combinação dos ideais de representação (expressão da diversidade dos representados, qualificação do representante).

Nessa concepção os representantes devem defender os interesses dos seus representados, sendo adequado um razoável grau de semelhança entre estes interesses e a prática dos primeiros. Esta defesa foi autorizada, ou seja, houve a investidura do representante enquanto tal por parte de um conjunto de constituintes. A representação envolve também um processo de identificação simbólica entre estes constituintes, seu representante e a atividade deste. E implica, também, que durante a atividade do representante este seja responsável diante dos representados, isto é, tenda a defender e agir em torno dos interesses daqueles, evitando o conflito entre si e seus constituintes.

Por fim, o campo da defesa da representação como expressão das diferenças entre os representados se caracteriza pela diversidade. José de Alencar querera ver representadas as forças e correntes políticas nacionais. Wanderley Guilherme dos Santos e Navarro de Britto definem-se pela garantia da representatividade através da manutenção do arco de preferências político-partidárias do eleitorado na fixação de assentos parlamentares a cada eleição, enquanto que Kinzo irá se definir pela similaridade profissional entre representados e representantes. E, diretamente veiculando representação à defesa de interesses, temos Campello de Souza, Gláucio Soares e Simon Schwartzman.

Perpassando este conjunto de contribuições, identificamos que a tensão entre institucionalidade e prática se coloca diferentemente para ambos os pólos de entendimento sobre os objetivos da representação. A institucionalidade é importante para os defensores do ideal da excelência do representante porque ela fixa as disposições que estabelecem os critérios sobre quem é eleito e quem deve eleger. Na expressão mais elitista e conservadora desse ideal, o impedimento em

participar da sociedade política é decorrência quase natural na medida em que o povo a ser representado é geralmente considerado politicamente incapaz.

Para os defensores da representação como expressão da diversidade dos representados, a questão mais importante é a atividade que o representante desenvolve: se ela é pertinente ou guarda relação com os interesses, desejos, aspirações e crenças do representado. A institucionalidade deve garantir esta dinâmica, lançando mão de mecanismos que punam de alguma forma os representantes que não cumprem seu desígnio, e, ao mesmo tempo, deve garantir a maior participação possível de todas as forças políticas e sociais existentes na sociedade (participação esta que não se confunde com democracia).

Em meio aos dois pólos surgem as concepções que mesclam os ideais, abrindo a possibilidade de formatação de sistemas institucionais híbridos, isto é, que contemplem os dois ideais normatizadores. Estas concepções geralmente guardam uma preocupação com a conjunção do político e do social e com a formação de um núcleo que tenha condições de formulação política e que possa governar, além de conduzir a maioria.

Na medida em que a institucionalidade da representação fixa tais perspectivas é importante examiná-la mais detidamente, principalmente em relação aos ideais observados. Novamente salientamos que a representação política no Estado moderno, ao buscar transformar ideais em realidade prática, tal como Pitkin notou, evidencia uma tensão entre forma e substância, entre institucionalidade e prática. Essa tensão pode ser traduzida, também, pelo não ajuste, pela não subordinação da prática aos limites rígidos da institucionalidade. Esse será o tema de nosso próximo capítulo.

#### 4. A representação política e sua institucionalidade

##### 4.1. Questões teóricas e metodológicas sobre a análise da representação e sua institucionalidade

Esse capítulo examina a representação política e sua institucionalidade desde um ponto de vista normativo compreendido como o estudo das normas e preceitos das instituições, servindo para provocar a associação entre as concepções políticas que são pressupostos dos ideais de representação (ver capítulos anteriores) e os efeitos políticos das próprias instituições. Essas instituições são os sistemas eleitorais e sistemas partidários. Ao cabo desse capítulo estaremos aptos a propor um exercício investigativo no sentido de demonstrar, por meio de referenciais empíricos, a validade das proposições sugeridas. Inicialmente cabe uma breve palavra sobre o problema das instituições políticas.

As instituições políticas estão novamente em foco, reassumindo importância teórica e empírica. Conforme March e Olsen temos cinco tradicionais aportes explicativos sobre o processo institucional e as instituições políticas: a) contextual, que vê a política como parte integrante e não diferenciada da sociedade; b) reducionista, que percebe os eventos políticos como consequência do comportamento individual; c) utilitária, que vê a ação política como respondendo à um cálculo de interesse pessoal; d) funcionalista, que percebe a historicidade das instituições como tendendo ao equilíbrio na e da sociedade; e) instrumentalista, que situa as instituições dentro do âmbito da alocação de recursos e dos processos de decisão.

Indicam, ainda, um sexto aporte que seria o neoinstitucionalismo, onde a esfera da política, e das instituições políticas, teriam um papel com maior autonomia diante das condições sociais e econômicas para a determinação do desenvolvimento do sistema político<sup>1</sup>. As instituições políticas não podem ser consideradas como artefatos passivos, absoluta e estritamente determinados pela contradições societárias, têm um papel relevante não apenas na cena política imediata mas também como elemento que exerce influência na própria evolução histórica das sociedades onde se encontra.

---

<sup>1</sup> March, James G.; Olsen, Johan P. The New institucionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, vol.78, n° , p.734-749, 1984.

De outro lado, uma das conseqüências metodológicas dessa abordagem, conforme indica Mendes Santos, é que ela "... privilegia e isola os efeitos das regras do jogo político sobre os resultados do próprio jogo".<sup>2</sup>

Dessa forma, o sistema institucional que normatiza a representação tem sua importância assinalada. Ao mesmo tempo em que coercitivamente imprime às práticas políticas, individuais e coletivas, sua marca (valores, punições, benefícios, produtos, etc.), sofre transformações decorrentes dessas mesmas práticas no que elas têm de antagônicas, adaptadoras ou reprodutoras.

A institucionalidade da representação política é, empiricamente, um objeto histórico também formado a partir de diferentes proposições e projetos de representação. Dessa forma, o exame da institucionalidade da representação no Estado moderno pode se colocar, de um lado, como expressão das concepções de representação, (concepções que segundo nosso modelo, podem ser distribuídas no âmbito dos dois ideais apresentados nos capítulos anteriores); de outro, como conjunto de efeitos que podem vir a alterar tanto as práticas, projetos e concepções quanto as próprias regras.

Antes de discutirmos estes dois ideais em relação à institucionalidade da representação no Estado moderno é preciso esclarecermos brevemente alguns pressupostos teóricos. Devemos esclarecer as noções de pluralismo e elitismo como abordagens amplas que delimitam campos de explicação e compreensão do fenômeno representativo no contexto das sociedades modernas e complexas, e seus sistemas democráticos, bem como concepções normativas que apresentam aspectos que concorrem para a formação dos ideais representativos e da própria democracia representativa.

O pluralismo observa que as clivagens são decorrentes da organização dos grupos na sociedade. O plural o é porque os grupos se constituem ativamente. Conforme Dahl<sup>3</sup>, aqueles que são inativos não contribuem para a pluralidade.

---

<sup>2</sup> Santos, Fabiano Guilherme Mendes. Clientelismo como escolha racional. In Reis, Elisa; Almeida, Maria Herminia T. de; Fry, Peter (orgs.). *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: HUCITEC, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1995. p.105

<sup>3</sup> Dahl, Robert. *apud* Hirst, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992. p.49.

O pluralismo não se confunde com o elitismo. Enquanto o segundo pensa as elites, o primeiro pensa os grupos, sejam eles elites ou não.

O pluralismo desconhece ou minimiza o efeito da cumulatividade de poder, a qual redundaria, na verdade, em determinação das possibilidades pluralistas. Ou seja, o processo de oligarquização em decorrência de certas regras institucionais não seria processo relevante na limitação do plural na sociedade.

Ao não importar-se seriamente com a cumulatividade do poder, o pluralismo provoca o embaraço de uma visão democrática que admite e prescreve a igualdade dos indivíduos perante os processos político-institucionais e que, também, admite a livre participação desse indivíduo no cenário político. A democracia, ao contrário, pressupõe que a cumulatividade de poder não ocorra ou veja-se obstaculizada.

Enquanto o pluralismo minimiza ou desconhece empirica e teoricamente o efeito da cumulatividade do poder a visão democrática determina, normativamente, a necessidade de freios e contrapesos ao processo inevitável dessa cumulatividade que ocorre do ponto de vista empírico. Nesse sentido, por exemplo, concorre a perspectiva de garantir a existência da minoria, seu não esmagamento pela maioria.

Dessa forma, a diferença fundamental entre pluralidade e democracia no tocante ao processo representativo é o reconhecimento, ou não, da cumulatividade de poder enquanto sua convergência é a afirmação da participação dos diferentes grupos políticos e sociais organizados e relevantes da sociedade. Essa participação tem na institucionalidade da representação sua maior normatização.

A perspectiva democrática coloca a necessidade da expansão da sociedade política para todos os integrantes da sociedade, onde as decisões são tomadas por maioria. O procedimento, contudo, deve garantir a não destruição das minorias e de grupos derrotados no processo político e garantir, igualmente, a possibilidade destes virem a tornar-se maioria, em um ambiente onde a formação dessa futura maioria seja indeterminado.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Leca, Jean. Tipos de pluralismo. In Reis, Elisa; Almeida, Maria Hermínia T. de; Fry, Peter. op.cit., p.12-18. Przeworski, Adam. Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

O elitismo político se caracteriza pelo reconhecimento e afirmação de que as sociedades sempre dividem-se em dois planos: governados e governantes, onde os últimos sempre constituem-se em uma elite, numericamente minoria, e detentores de ampla gama de poderes e portadores de certas qualidades, habilidades, privilégios e prerrogativas.

Existem pelo menos duas grandes inflexões em seu campo: democráticos e não democráticos. Situados como democráticos estariam Weber e Schumpeter e nos não democráticos estariam Pareto e Mosca. Os elitistas democráticos afirmariam o espaço da disputa entre os grupos políticos como critério de existência da democracia. Entretanto, conforme Evans<sup>5</sup>, isso não implica concordar com a democracia liberal representativa como forma de melhor agenciar os interesses populares. Dessa forma, a institucionalidade queda diante da primazia daquela disputa política. Há uma cisão entre abrangência da participação e tomada de decisões/defesa de interesses.

De outro lado, as implicações para a institucionalidade da representação são evidentes. Regular a disputa política entre os grupos que logram organizarem-se na sociedade torna-se mais importante que garantir acesso à participação política por parte da massa ou, até mesmo, garantir que a pluralidade exata dos que adentram na disputa seja garantida quando da repartição dos locais de representação junto ao poder.

Nesse sentido, Leca aponta que a democracia deve combinar dois elementos antagônicos: o populismo - a afirmação do povo como entidade homogênea e soberana, sobrepondo-se às individualidades e diversidades grupais na mediação entre o Estado e a Sociedade- e o constitucionalismo - proteção do direito contra o poder do Estado, ligado a uma visão que legitima a competição pluralista e o compromisso poliárquico entre as elites representativas.<sup>6</sup>

Pluralidade, democracia e elitismo são aportes teóricos que buscam explicar e compreender a relação sociedade e Estado, ou ainda, a relação governados e governantes e que se colocam como pressupostos formadores dos ideais de representação. A combinação dessas visões geraram e geram proposições de princípios que animaram, animam e que podem vir a animar as intuições representativas das sociedades contemporâneas. O princípio da pluralidade pode tender

---

<sup>5</sup> Evans, Mark. *Elitism*. In Marsh, David; Stoker, Gerry (eds.). *Theory and methods in political science*. London: Macmillan Press, 1995. p.228-247

<sup>6</sup> Leca, *op.cit.*, p.14, 18.

para a democracia ou para o elitismo conforme a definição do escopo da participação da sociedade civil na sociedade política.

Se a pluralidade é cega para a cumulatividade de poder e de benefícios proporcionados pelas instituições aos grupos primordialmente melhor posicionados, é na concepção democrática e elitista que esta cumulatividade vai ser valorada. As concepções democráticas, já o dissemos, vão indicar ser melhor minimizar os efeitos dessa cumulatividade enquanto que posições elitistas vão tender a justificá-la.

#### **4.2. Ideais de representação e institucionalidade**

Genericamente, os ideais de representação política têm como pressupostos as concepções anteriormente comentadas. Os ideais apresentam problemáticas distintas mas que, em muitos momentos, se entrecruzam. O primeiro ideal, a reprodução das diferenças do campo dos representados, se coloca, muitas vezes, no bojo de uma perspectiva democratizante e pluralista, conforme os argumentos colocados acima.

O segundo ideal, em contrapartida, apresenta a justificativa de que as sociedades necessitam de um bom, estável e eficiente governo; os representantes que apenas reproduzem as diferenças da sociedade não são capazes de garanti-lo. Um bom e estável governo precisa dos mais capazes e preparados e, portanto, é preciso que as regras institucionais de escolha dos representantes estejam de acordo com este objetivo. É claro que importa, também, o funcionamento adequado do local da representação, quais os poderes que lhe cabem e como vai gerar e gerir as políticas.

A forma híbrida, que mescla um e outro ideal, tenta conciliar a necessidade de formatar governos e sistemas representativos democráticos e plurais e a necessidade de que eles tenham estabilidade e capacidade operativa.

O ideal representativo fornece a baliza para os atores criarem instituições e agirem na cena política. As instituições têm o poder de, ao fixarem posições e normas de conduta e procedimento, imprimir, continuamente, ao conjunto de atores, "as regras do jogo", tornando-o previsível (em relação às oportunidades de participação e em relação aos resultados possíveis) e incerto (em relação ao resultado efetivo), pedagogicamente instruindo os participantes.

Nos capítulos anteriores vimos que a representação política é a relação entre dois atores, representado e representante e que estão mediados por um arcabouço institucional. Esta relação é multifacética, compreendendo quatro dimensões: autorizativa, descritiva, simbólica e por atividade.

As formas de definir e organizar representantes e representados bem como as normas de regular a escolha dos primeiros variaram historicamente. Também variaram os objetivos da representação, qual a amplitude de sua aplicação e qual o seu locus de existência.

No caminho da monarquia absoluta para o Estado democrático moderno, o sufrágio universal veio abalar o processo aristocrático que constituía a eleição de representantes. As transformações sociais exigiam novas formas representativas. Os partidos começaram a se fortalecer na cena política, culminando neste século com uma representação política mediada pelos partidos de massa, ideológicos ou "catch all". Esta trajetória pode ser largamente compreendida como uma crescente despersonalização do processo de representação.

O direito privado antigo afirmava a representação como uma relação de um indivíduo em relação ao outro, onde um mandato é instituído para que um aja ou fale pelo outro. Instituída sob este prisma a representação do estado liberal do século XVIII e XIX procedia à eleição de indivíduos *notáveis*. Estes notáveis, individualmente eleitos em bases territoriais, deveriam representar não os interesses específicos da sua comunidade, "natural" e territorial, de extração, mas sim os da nação. Quando as sociedades que compunham as nações transformaram-se sob a lógica do capitalismo e explodiram em inúmeras classes e camadas sociais, com seus respectivos sentimentos e interesses, reivindicando seu lugar no sistema político, essas nações multifacéticas assistiram o surgimento da força despersonalizada das organizações e associações sindicais, de classe e dos partidos. A representação deveria mudar. A representação da nação, anteriormente colocada em indivíduos que eram considerados por sua posição social e política, e que passaram a valer pela capacidade de alcançar o interesse nacional, finalmente transformou-se no mundo dos partidos, com seus programas e palavras de ordem que faziam jus ao mundo abstrato da nação e ao mundo dos interesses imediatos dos grupos políticos, sociais e econômicos. O moderno princípio gramsciano assume o seu lugar.

Hoje em dia, contudo, certas análises apontam para a erosão dessa proeminência partidária no processo de representação, indicando a crescente influência dos meios de comunicação

no mecanismo de informação política dos cidadãos, a privatização crescente do Estado nacional e a repersonalização das disputas políticas.<sup>7</sup>

Eleições livres e periódicas, responsabilidade e responsividade são *algumas* das condições necessárias para o moderno processo representativo. A idéia de representação como espelho ou amostra da nação foi devidamente criticada por Pitkin. A sua execução prática é uma tarefa impossível. Porém, o seu *geist* pode ser mantido.

Se partirmos da perspectiva schumpeteriana<sup>8</sup>, podemos afirmar que as clivagens políticas e sociais que vão se consolidar na cena política serão de acordo com os méritos de atuação dos grupos junto à sociedade civil e junto às instâncias políticas. Acumulando recursos, realizando alianças, organizando seus procedimentos e traçando objetivos alguns grupos lograrão mais sucesso que outros, ou seja, conseguirão impor seus desígnios ou exercerão alguma influência no sistema político.

A representação, então, entendida como forma mediática de expressão das diferenças dos representados, torna-se importante do ponto de vista democrático. Não como elemento fundamental do jogo democrático (que admite formas diretas de exercício do poder e de resolução dos conflitos) mas como elemento necessário no âmbito do Estado democrático moderno.

Forma mediática porque, de um lado, não torna imperativa a expressão absoluta de todas as clivagens nem a semelhança irrestrita, mas porque tem a capacidade de expressar as principais e relevantes diferenças políticas, ideológicas, sociais e econômicas por onde a sociedade, e seus atores, transita, luta e se desenvolve. De outro lado, as mediações efetuam-se através da aglutinação de diferentes interesses, desejos e sentimentos, recombina-os e inserindo-os em formas mais gerais.

A teoria eleitoral (eleições livres e periódicas) e a teoria da semelhança da representação, deixando de lado seu caso mais extremo, a rigidez "sociológica" e descritiva de Sartori, são importantes, portanto, para precisar o entendimento sobre o processo representativo moderno. Os ideais sobre o processo representativo, dessa forma, conjugam-se à essas teorias e

---

<sup>7</sup> Ver Manin, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. s.l.: Calmann-Lévy, 1995; Beyme, Klaus Von. *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

<sup>8</sup> A livre concorrência pelo voto livre por parte dos diferentes políticos profissionais, no sentido de obter o poder de Estado e realizar o governo dos homens é a sua concepção de democracia. Schumpeter, Joseph. *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*. Paris: Payot, 1954.p.407,422-423.

permitem trazer à luz das investigações da Ciência Política, o sistema eleitoral e o sistema partidário como expressões institucionais do processo representativo.<sup>9</sup>

Em que consiste afirmar que o sistema eleitoral e o sistema partidário são expressões institucionais da representação? Responder a esse questionamento exige, preliminarmente, uma definição mínima de sistema eleitoral e sistema partidário.

### 4.3. Sistemas eleitorais e sistemas partidários

Conforme Blondel, o sistema eleitoral pode ser compreendido, enquanto lei, em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, teríamos as regras que moldam todo o processo eletivo, incluindo a determinação de quem pode participar do sufrágio, tanto como eleitor quanto como candidato, e a delimitação dos distritos e sua magnitude. Em sentido estrito, teríamos as disposições com relação à transformação do número de votos em número de assentos parlamentares ou cargos governamentais.<sup>10</sup>

O sistema partidário é o conjunto dos partidos que atuam em dada sociedade. Os partidos estão presentes na sociedade, interagindo com os diferentes grupos sociais, deles extraindo seus quadros e neles formando seus seguidores e simpatizantes. Na relação partidos/sociedade existe um processo de duas mãos. Os partidos, bem como suas personalidades e líderes, organizam temas e projetos e desenvolvem práticas que serão apresentadas à sociedade e que servirão para mobilizá-la, orientá-la e governá-la. Além disso, os partidos possibilitam a organização e renovação dos participantes na política institucionalizada na medida em que pretendendo chegar ao poder e nele permanecer necessitam de quadros capazes e dispostos à ação. A sociedade, por sua vez, expressa

---

<sup>9</sup> Badie, Bertrand e Hermet, Guy. *Política comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993. p.217-238.

Também é sugestiva a seguinte passagem de Sartori: "Os homens desejavam escolher a pessoa que devia dirigi-los, e eles reclamaram o direito de substituir a habilidade - que um critério baseado no valor - pela oportunidade, que não é um critério valorativo. O princípio democrático, no tocante ao ideal limitado de liderança, dependendo de mérito e capacidade, é aquele em que ninguém pode decidir por si mesmo que é melhor do que os demais; são os outros que devem decidir isso; e o método para avaliar quem é *erkennt*, "o destacado", é a eleição. "Eleger" vem de *eligere*, e expressa a idéia de seleção por escolha, não por sorte." Sartori, Giovanni. *Teoria democrática*. São Paulo/Lisboa: Ed. Fundo de Cultura, 1965.p.118

<sup>10</sup> Blondel, Jean. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. Madrid: Revista de Occidente, 1972. p.209-210.

pelos mais diferentes maneiras os seus desejos, aspirações, crenças e interesses cabendo aos partidos saber interpretar e veicular tais posições.

Dessa forma, o sistema partidário apresenta uma ambigüidade: de um lado, é o sistema onde se organizam e agem os representantes das forças e preferências da sociedade e, de outro, através de seus membros no poder, é o próprio Estado, tendendo os partidos, e seus componentes, a agirem autonomamente. Esta ambigüidade se coloca junto aos ideais e práticas de representação, tensionando a relação entre representado e representante.

Assim, os partidos, quando instalados nas instâncias de representação (Legislativo, Executivo, etc.), apresentam três características: em primeiro lugar, desenvolvem uma cultura comum, de profissionais da representação, de políticos; em segundo lugar, desempenham várias atribuições e atividades decisórias e governativas que ampliam o seu lugar no sistema político e na sociedade; em terceiro, expressam interesses, aspirações e crenças dos representados. Assim, os representantes agem nestes três campos, tornando-se eles próprios expressão da mediação necessária (muitas vezes os representantes escolhem somente um deles).<sup>11</sup>

A problematização e definição do sistema eleitoral e do sistema partidário em relação à representação política remete à relação entre pólis e demos (quem é admitido a participar da sociedade política, seja como representado seja como representante) e ao funcionamento da própria pólis (quais os efeitos de cada sistema eleitoral em termos de inclusão/exclusão e benefício/prejuízo dos seus participantes bem como de sua capacidade de seleção).

Estas dimensões associadas à discussão do sistema de governo nos colocam diante da questão da estabilidade dos regimes políticos e da capacidade operativa na promoção de bons

---

<sup>11</sup> Um bom exemplo é a lista de papéis dos legisladores oferecida por La Palombara, a qual pode ser rearranjada de acordo com nossas três características:

1. enquanto profissionais autônomos em relação:
    - a) ao partido político: alinhador de partido; dissidente de partido; independente ou neutro;
    - b) à legislatura: tribuno; ritualista; inventor; corretor; oportunista;
  2. enquanto ativistas no sistema político em relação:
    - a) ao ramo executivo: porta-voz do Executivo, porta-voz de agência, cão de guarda;
  3. enquanto expressão de interesses e aspirações em relação:
    - a) aos eleitores: curador, delegado, político;
    - b) aos grupos de interesse: facilitador, resistor, neutro.
- La Palombara, Joseph. *A política no interior das nações*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1982. p.166-168.

governos; nestas temáticas estão imbricadas as questões das elites (seu recrutamento e renovação) e da democracia (da capacidade em permitir o funcionamento e a continuidade de regimes democráticos e de dar conta dos dilemas, injustiças e exclusões sociais).

Associando os ideais de representação aos partidos políticos vemos que enquanto o primeiro ideal de representação encontra-se na concepção teórica que afirma os partidos como expressão de diferenças políticas da sociedade, o segundo ideal ocorre já institucionalizado pela própria existência dos partidos e seu reconhecimento pelo sistema eleitoral. Queremos dizer que quando a forma partido é exigida para que as forças políticas da sociedade possam participar do processo representativo estabelece-se, em verdade, uma primeira seleção sobre quem pode ser representante. Quem quiser assumir esta condição deve disputar um lugar em algum partido.

A forma partido difere dos critérios censitários de permissão para participação na cena política. Mas, mesmo assim, não deixa de ser um primeiro filtro que, em princípio, deixa nas mãos do partido a tarefa de selecionar os seus melhores, aqueles que poderiam não apenas obter muitos votos mas também demonstrar um mínimo de capacidade para o exercício dos cargos em disputa.

No tocante à associação entre ideais de representação e sistemas eleitorais, observa-se que o ideal "representação como expressão da diversidade dos representados" é alcançado, ou não, pelo efeito compósito das suas condições normatizadoras (fórmula eleitoral, magnitude do distrito, cláusula de exclusão, forma de associação dos candidatos à representantes, sistemas de listas, etc.).

O segundo ideal é preenchido em seus requisitos quanto às regras e sanções sobre quem vota (quem é habilitado para votar e tornar-se representado), quem é votado (quem é habilitado para tornar-se representante) e qual o peso (participação) do voto de cada indivíduo ou categoria; e não imediatamente do núcleo do processo de escolha propriamente dito, ou seja, da fórmula eleitoral que abriga o princípio eleitoral.<sup>12</sup> É claro que a fórmula eleitoral pode ser arbitrada para beneficiar

---

<sup>12</sup> Nas regras de sanção, além dos critérios de habilitação para votar (idade, gozo de direitos políticos, riqueza, instrução, pertencimento territorial, nacionalidade, etc.), temos os critérios de quem é habilitado para representar (pertencer a partido, gozar de direitos políticos, idade, riqueza, etc.). Sartori apontou o engano dos críticos dos sistemas eleitorais proporcionais que contrapõem os benefícios do sistema majoritário na promoção de governos eficientes e estáveis. Para Sartori, os sistemas eleitorais contemporâneos, quaisquer que sejam, além de apresentarem um sufrágio estendido, não satisfazem o critério da qualidade ou da excelência do representante. Sartori, *op.cit.*, p.122.

certos grupos mas isso só implica em definir uma minoria vitoriosa e não um grupo de representantes que tenham qualidades específicas.

Existe uma dificuldade inerente aos sistemas eleitorais atuais em garantir condições viáveis da escolha de uma elite que tenha outros atributos que não o saber obter os votos necessários para sua eleição. Não existem mais, no âmbito das democracias modernas e desenvolvidas, critérios institucionais censitários ou de pertencimento social. Tal como comentou Sartori<sup>13</sup> o alargamento do sufrágio e a garantia de eleições autênticas possibilitou o ápice do critério de maioria para a eleição dos representantes.

Contudo, ainda exige-se o pertencimento político ao partido. Tavares chamou atenção para o monopólio do partido na cena política nacional. Beyme por sua vez, acusou a crescente autonomização do Estado e dos partidos vis a vis a sociedade civil.<sup>14</sup>

As leis eleitorais desempenham um papel significativo na transformação das preferências político-partidárias da sociedade em assentos parlamentares, o que, por sua vez, vai interferir na própria competição partidária. Estas leis eleitorais são, fundamentalmente, a regulação da fórmula eleitoral, do formato da lista, dos contornos e tamanho dos distritos.

As teses de Rae apontam para a tendência de todos os sistemas eleitorais em beneficiar os grandes partidos em detrimento dos pequenos em relação à distribuição de assentos legislativos, gerando a sobre-representação dos grandes e a sub-representação dos pequenos<sup>15</sup>, o que, ocorrendo de eleição em eleição, levaria à oligopolização do sistema partidário junto ao eleitorado.<sup>16</sup> Portanto, as leis eleitorais afetariam diretamente o ideal da representação como a expressão das diferenças entre os representados na medida que, tendencialmente, não reproduziriam as preferências eleitorais dos representados. Esse é um efeito que evidencia o processo de cumulatividade do poder, o qual, se não invalida uma perspectiva pluralista, choca-se com os postulados democráticos anteriormente enunciados. É Sartori que salienta:

*"O que queremos significar ao dizer que um sistema eleitoral é mais democrático? A resposta mais frequente parece ser a de que um sistema eleitoral é*

---

<sup>13</sup> Sartori, *op.cit.*, p.119-120.

<sup>14</sup> Tavares, José Antonio G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.265. Beyme, *op.cit.*, p.189-210.

<sup>15</sup> Rae, Douglas W. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid; Ediciones CITEP, 1977. p.71, 79, 143.

<sup>16</sup> Tavares, *op.cit.*, p.157.

*democrático até o ponto em que registra a proporção exata entre votos e cadeiras, de modo que uma câmara de representantes está para os eleitores como um mapa está para o território que ele configura. Em consequência, o sistema mais democrático seria o mais proporcional da representação proporcional, e o grande problema será o de fazer funcionar um sistema que elimine tanto a super-representação quanto a sub-representação de certas camadas do eleitorado."*<sup>17</sup>

Contraopondo-se a uma perspectiva de absoluta subordinação das leis eleitorais aos chamados fatores societários, Tavares observa que elas, as leis eleitorais, enquanto instituições, vão apresentar efeitos que serão processados diferentemente pelos atores ou grupos políticos, ao mesmo tempo em que sua continuidade transformar-se-ia, ela própria, em força política ponderável.<sup>18</sup> Os efeitos do sistema eleitoral têm, portanto, as características de serem razoavelmente previsíveis e de serem utilizados instrumentalmente na disputa política.

O sistema eleitoral também desempenha funções junto ao sistema político. Ele proporciona a constituição e a integração de uma dada comunidade política. A questão da representação política é colocada, nas democracias representativas modernas, como resultado do sistema eleitoral:

*"Nas democracias representativas modernas a representação política e o governo constituem-se invariavelmente como resultado da operação do sistema eleitoral, através de dois processos independentes entre si, no sistema presidencial, ou de um único processo, no sistema parlamentar de governo."*<sup>19</sup>

O sistema eleitoral afetaria a relação entre os poderes, perfazendo a função chamada 'constitucional', causando efeitos, como já mencionamos, sobre a estabilidade política e governamental (obstruem ou facilitam os processos que concorrem para a estabilidade). Também causa efeitos, na realidade parlamentarista, sobre os gabinetes e sua duração.<sup>20</sup>

Conforme Butler<sup>21</sup> indica, os sistemas eleitorais provocam efeitos sobre:

1. o comportamento político dos eleitores, por exemplo quanto à identificação e lealdades partidárias;
2. o número dos partidos;
3. a coerência, flexibilidade e rigidez ideológica dos partidos;

<sup>17</sup> Sartori, *op.cit.*, p.120.

<sup>18</sup> Tavares, José A. G. Representação majoritária e representação proporcional: a controvérsia teórica e o impacto das fórmulas eleitorais sobre o processo político. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: vol.26, n°2, p.155-179, 1983. p.160

<sup>19</sup> *Ibidem*, p.229.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.229.

<sup>21</sup> Butler *apud* Tavares, *Sistemas eleitorais nas...*, p.230.

4. a coesão e disciplina interna dos partidos;<sup>22</sup>
5. o perfil dos candidatos e suas carreiras políticas;
6. a estabilidade e continuidade dos governos.

Tavares<sup>23</sup> inclui ainda como efeitos do sistema eleitoral:

1. a proporcionalidade entre quantidade de votos eleitorais e quantidade de assentos parlamentares;
2. a competição intra e interpartidárias;
3. a obstaculização ou incentivo da expressão das clivagens sócio-políticas relevantes da sociedade;
4. a seleção e moderação das demandas sociais particulares, conciliando-as com os interesses públicos;
5. a mobilização do consentimento ou proteção no sentido de aliviar pressões sobre o governo ou o sistema político;
6. o recrutamento da elite política;
7. a legitimação da investidura em posições de autoridade.

Bogdanor<sup>24</sup>, por sua vez, acrescenta os seguintes itens sobre os quais o sistema eleitoral exerce seus efeitos:

1. a estabilidade do sistema político;
2. a natureza dos partidos em relação às alianças partidárias;
3. as relações entre representante e representados;
4. estratégias de campanha.

A partir da problemática da negociação e arbitragem do conflito societário e no sentido da produção e integração da comunidade política, o que diferencia os sistemas eleitorais é o fato de serem includentes ou excludentes, advertindo-se, porém, que não há relação necessária entre esta diferenciação e instabilidade governamental.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ver também Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 2ª ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1983. p.39.

<sup>23</sup> Tavares, *Sistemas eleitorais nas...*, p.230-231.

<sup>24</sup> Bogdanor, Vernon. Conclusion: Electoral systems and Party Systems. In Bogdanor, Vernon; Butler, David (eds.). *Democracy and elections: electoral systems and their political consequences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

<sup>25</sup> Tavares, *Sistemas eleitorais nas...*, p.230.

De forma geral, tomar os sistemas eleitorais e partidários como expressões institucionais da representação é reconhecê-los como procedimentos organizados, legítimos e mais ou menos permanentes de normatização do processo representativo, principalmente no âmbito da definição das formas de escolha dos representantes e das formas de organização dos representados e representantes.

Nesse sentido, as posições pluralistas, democráticas e elitistas encaminham soluções diferentes ao problema da justiça distributiva e da participação na sociedade política. Os esquemas pluralistas tendem a contentar-se com os procedimentos de disputa eleitoral e livre organização dos grupos, enquanto que os democráticos, além de concordar com os procedimentos de liberdade de organização e competição, buscam delimitar o escopo dessa competição com o intuito de burlar a cumulatividade de poder, tomada como fator de distorção da própria liberdade.

O esquema elitista não sofre de sérias preocupações com as questões de justiça distributiva e de participação política expandida. A cumulatividade do poder, seja em decorrência das disputas políticas e sociais dos grupos políticos existentes, seja dada na própria existência social das elites no seio das sociedades, é elemento adjunto e incontornável. Portanto, arranjos institucionais como os sistemas eleitorais e partidários servem para renovar e organizar elites e não para evitar poderes em excesso (da elite para a não elite) ou exclusão societária.

Cumulatividade de poder, nesse sentido, pode ser visualizada nos efeitos institucionais do sistema representativo, na medida que beneficia alguns grupos e prejudica outros. A repetição sistemática desses benefícios e prejuízos contribui para a oligarquização das forças políticas dentro do processo representativo. A oligarquização é consequência de uma elevada cumulatividade de poder e de crescente distanciamento das forças sociais e políticas majoritárias da sociedade civil sobre esse poder.

#### **4.4. Representação, ideais normativos e efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário: uma proposta de estudo**

A partir do conceito de Pitkin, interessa-nos, em especial, aquelas dimensões que possibilitam realizar o confronto entre os ideais normativos da representação e nosso caso empírico.

Em especial, interessa-nos duas delas<sup>26</sup>: (a) a dimensão autorizativa da representação, traduzida pela legitimidade do sistema eleitoral e do sistema partidário; e (b) a dimensão descritiva, expressa na problemática da proporcionalidade do sistema eleitoral.

Concepções democráticas e pluralistas se associam ao ideal da representação como expressão das diferenças dos representados ao passo que as concepções elitistas se associam ao ideal da representação como excelência do representante.

Esses ideais, por sua vez, balizam a construção e o funcionamento das instituições representativas. No tocante à construção, interferem como elementos instrumentais dos atores políticos que almejam alcançar certos objetivos. Em relação ao funcionamento, reproduzem efeitos que concorrem para incrementar os aspectos ou democráticos ou pluralistas ou, ainda, elitistas.

Tomando como pressupostos dos ideais de representação (representação como expressão das diferenças dos representados e representação como excelência do representante) as concepções pluralista, democrática e elitista consideramos que os arranjos institucionais normatizadores da representação política podem ser analisados por seus efeitos, os quais concorreriam para incrementar, ou não, processos de cumulatividade de poder e de oligarquização dos próprios processos representativos, provocando, ou não, uma gradativa restrição da diversidade de grupos e posições políticas.

Queremos verificar no âmbito dos sistemas eleitorais e partidários a inflexão concentradora, identificada na repetição sistemática da participação político-eleitoral, e seu contrário, a alienação eleitoral, e da legitimidade das eleições e partidos, bem como dos efeitos proporcionados pelas leis eleitorais estrito senso, isto é, os efeitos gerados por disposições como fórmula eleitoral, magnitude do distrito, etc.

É preciso delimitar as variáveis que se inscrevem nas duas dimensões da representação política: a autorizativa e a descritiva, conforme examinamos nos capítulos anteriores.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> As duas dimensões foram escolhidas, também, por conveniências e limitações no acesso aos dados e pela dimensão que assumiria nosso trabalho caso fossemos incorporar todas as dimensões da representação na análise de um período tão longo (1966-1994).

O aspecto autorizativo nos traz a questão da legitimidade e credibilidade do processo eleitoral e dos partidos enquanto que o aspecto descritivo nos traz o campo dos efeitos do sistema eleitoral, tanto em relação às preferências eleitorais quanto ao sistema partidário. Dentre os efeitos possíveis nos detivemos naquele que ainda não foi sistematicamente pesquisado no Brasil. É a questão da proporcionalidade no âmbito estadual. Ao tomarmos a proporcionalidade como exemplo dentre os efeitos do sistema eleitoral que afetam a representação, temos que ela, proporcionalidade, não diz respeito somente à esfera de identificação dos aspectos pluralistas do sistema mas, também, dos seus aspectos democráticos.

Assim, após definirmos o modelo normativo, os ideais, e teórico, aspectos autorizativos e descritivos, da representação política, estamos aptos a proceder ao nosso confronto com o empírico. A segunda parte dessa dissertação trata das dimensões autorizativas e descritivas do sistema eleitoral e partidário do Rio Grande do Sul, de 1966 a 1994. Vamos a ela.

---

<sup>27</sup> Uma discussão sobre a complexidade da determinação e sobredeterminação de variáveis pode ser encontrada em López. O autor conclui pela importância da escolha da abordagem teórica para explicar um fenômeno em termos de sua causação social na medida em que nenhuma proposta metodológica obteve sucesso absoluto em resolver o problema. López, Juan J. A escolha da teoria na investigação social comparativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, vol.10, n°27, p.61-71, fevereiro, 1995.

## 5. O sistema partidário do Rio Grande do Sul (1966-1994)

### 5.1. Breves considerações sobre representação, sistema eleitoral e sistema partidário no Brasil e no RS

Enquanto Maria Victória Benevides revela os analistas que negam a existência de efetiva representação política no Brasil, de outro lado, Lamounier reorienta essa discussão, recuperando-a como realidade de investigação, especialmente, na problematização do sistema eleitoral e do sistema partidário.

Como havíamos comentado anteriormente, o sistema representativo encontra no sistema eleitoral a institucionalidade capaz de normatizar a conversão das preferências políticas dos representados em representantes legítimos. É nesse sentido que Lamounier procede à análise da representação proporcional no Brasil<sup>1</sup> a partir de quatro questões: 1. se o sistema eleitoral tem relação com a estabilidade ou com a instabilidade do regime político, em especial, o democrático ante-64; 2. a desproporcionalidade do sistema como geradora de sub e sobre-representação na Câmara Federal; 3. a distribuição espacial dos votos; 4. os vínculos subjetivos entre representantes e representados, em termos de sua densidade e organicidade.

A literatura que busca comparar os sistemas eleitorais e a estabilidade dos regimes políticos é imensa e não se constitui em objeto de nossa análise. Portanto, não nos deteremos nela.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lamounier, Bolívar. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n°7, p.5-42, 1982.

<sup>2</sup> Tavares aponta que a discussão do princípio eleitoral (se proporcional ou majoritário) tem lugar desde as preocupações de Mill e Bagehot com a reprodução justa das preferências políticas dos representados e com a estabilidade e excelência do governo, respectivamente. Tavares, *Representação majoritária e ...*, p.162.

A literatura da Ciência Política tende a retornar a esta temática continuamente. O argumento majoritarista define que o governo estável depende de uma maioria parlamentar (necessidade maior em sistemas parlamentaristas), o que leva a tendência a admitir como saudável para a engenharia governativa e representativa, um pequeno número de partidos, mais solidamente implantados, de maior significância eleitoral e portanto, política. Ao contrário, os defensores do sistema proporcional, desejosos de ver contempladas as diferentes forças políticas, tenderiam a ver na multiplicidade partidária a saudável expressão da sociedade civil.

No Brasil o bipartidarismo do regime levou, a cada eleição, a uma espécie de plebiscito sobre o desempenho do governo: contra ou a favor, o que, sobejamente, conduziu a um reforço das tendências e movimentos liberatórios da sociedade civil. O bipartidarismo, com a sólida presença de um partido governista, não impediu a desestabilização do regime. É claro que pode-se arguir

No caso brasileiro, a maior preocupação sobre a questão da proporcionalidade dos sistemas eleitorais diz respeito ao sistema federal de representação (Câmara Federal e Senado) e suas distorções sobre a distribuição de assentos parlamentares para os Estados em relação ao montante de população.<sup>3</sup>

A distribuição espacial dos votos está conectada às questões referentes às dimensões sócio-políticas da representação, que dizem respeito à base eleitoral das forças políticas, partidos, representantes e candidatos a representantes.

Por fim, as questões referentes aos vínculos entre representantes e representados, os quais, conforme Lamounier, remetem para a investigação do comportamento subjetivo e atitudinal dos representados em relação aos representantes.<sup>4</sup> Neste sentido, coloca-se o debate sobre qual princípio eleitoral propicia maior ou menor vínculo subjetivo entre representantes e representados.

Como podemos observar, a questão da representação política no Brasil não foi examinada em todas as suas possibilidades. Uma das lacunas é apontada por Lamounier<sup>5</sup> salientando, em 1981, a não existência de estudos sistemáticos sobre a questão da proporcionalidade dentro dos estados.

Exatamente com o objetivo de suprir tal lacuna vamos nessa segunda parte de nossa dissertação analisar o caso do sistema eleitoral e partidário do RS tendo em vista a discussão da representação. Esse capítulo trata do formato do sistema partidário gaúcho, de 1966 a 1994. Está dividido em duas temas: (1) a que trata do sistema partidário eleitoral, isto é, o sistema de partidos

---

que a questão acima proposta sobre os sistemas eleitorais e seus princípios só aplicam-se para os casos dos regime democráticos, onde assumiria lugar proeminente o arranjo institucional capaz de resgatar a vontade e decisão autônomas da sociedade em suas múltiplas expressões políticas, na medida que em regimes autoritários outras variáveis são mais importantes, como por exemplo, o grau de coesão do grupo no poder. Mas se isso é verdadeiro não é menos verdade que o fator eleitoral no autoritarismo brasileiro foi um dos elementos vitais na abertura de espaços políticos e de definição da agenda política, o que conduz a relativização dos argumentos majoritaristas. Assim, sistemas de poucos partidos não estão associados necessariamente a processos estáveis de governo e regime.

Para o caso brasileiro pós-45 temos as discussões de Gláucio Soares, Navarro de Brito e Wanderley Guilherme dos Santos, dentre outros. Ver também Lamounier, Bolívar; Nohlen, Dieter. *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Ed. Loyola, IDESP, 1993.

<sup>3</sup> A contribuição para este debate ao nível federal é extensa e praticamente abrange todos os nomes relevantes da Ciência Política brasileira. No entanto, a questão da proporcionalidade não foi tratada de forma sistemática junto as realidades estaduais. O âmbito estadual, por ser um único distrito, diferentemente do âmbito federal, acarreta problemas e questões diferenciadas em relação à todas as intervenções acima referidas.

<sup>4</sup> Lamounier, *A representação proporcional no ...*, p.35.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.22.

conformado a partir das preferências do eleitorado; e (2) a que trata do sistema partidário parlamentar, isto é, o sistema de partidos conformado a partir das preferências do eleitorado transformadas pelo sistema de alocação de assentos parlamentares. Os dois capítulos que se seguem a este discutem a questão dos aspectos autorizativos e descritivos do sistema eleitoral riograndense.

## 5.2. O formato do sistema partidário eleitoral e parlamentar riograndense

O comportamento eleitoral da sociedade riograndense apresentou, desde suas origens, conforme Trindade e Noll, um padrão platino, isto é, duas forças políticas eram as protagonistas dos embates político-eleitorais fundamentais.<sup>6</sup> Este padrão teria persistido até o bipartidarismo do regime autoritário. Consideramos que a partir de 1980 assiste-se a uma crescente modificação deste padrão.

Além dos trabalhos que identificam esse padrão platino, temos os estudos sobre comportamento eleitoral do RS, onde a distribuição das forças políticas se dá conforme as regiões, sua forma de ocupação e de constituição social e política. Assim, Trindade e Noll apontam que enquanto na região do centro para o norte do estado os partidos conservadores tinham sua maior força, os partidos populistas e populares a tinham na região da campanha e grandes centros urbanos. De outro lado, em pequenos municípios predominavam as forças conservadoras enquanto que nos grandes municípios predominavam as forças populares, populistas ou democráticas.<sup>7</sup>

Entre 1945 e 1964 o RS presenciou a contenda entre duas grandes correntes políticas antagônicas: de um lado o partido populista (PTB), de outro as forças conservadoras que a ele se antepunham, capitaneadas pelo PSD. Neste período também temos um padrão de alternância no poder, isto é, os partidos que estavam na oposição foram escolhidos, sistematicamente, para ocupar o poder no pleito seguinte.

O regime de 64 formatou dois partidos, situação que ao longo do período, de 1966 a 1979, caminhou lentamente para um dilema plebiscitário: apoiar o regime ou ser sua oposição. Após 1979, com a reformulação partidária, surgem três partidos com razoável força política e implantação

---

<sup>6</sup> Trindade, Héliogio; Noll, Maria Izabel. *Rio Grande da América do Sul: partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/Sulina, 1991. Esse trabalho de Trindade e Noll tem a felicidade de condensar as posições e investigações sobre o processo partidário no RS. De outro lado, são muitos os trabalhos sobre o sistema partidário no RS relativos ao período agora analisado. Distanciam-se, porém, de nossa abordagem, por isso não foram incorporados de forma completa.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.64-96.

na sociedade gaúcha: PMDB, PDS e PDT. Com o advento da Nova República, novos partidos se apresentam na cena política, animados principalmente pela participação no processo da Constituinte. No período que segue sedimentaram-se no RS aqueles três partidos, incluindo o surgimento de uma quarta força, que foi o Partido dos Trabalhadores (PT) e de uma quinta força, localizada no plano estadual, o PTB.

A conformação do sistema partidário riograndense que abarca o período 1966-1994 pode ser melhor visualizada através do desempenho eleitoral dos partidos, conforme as tabelas 1 e 2.

O período bipartidário (1966-1979) se caracteriza pela clivagem governo e oposição, existindo dois partidos-frente. De um lado, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) como frente governista que reúne as antigas forças pessedistas, udenistas e anti-populistas em geral. De outro, na oposição ao regime, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que reúne o bloco trabalhista-populista, as esquerdas e as posições democráticas em geral. Este papel do MDB como aglutinador das forças anti-regime foi-se desenvolvendo principalmente a partir de 1974, onde a par da derrota do regime nas urnas houve, também, a derrota da perspectiva esquerdista de luta armada. Dessa forma, tivemos um sistema partidário bipartido de forma polarizada.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; Brasília: Ed. da UnB, 1982. p.158.

Tabela 1

Desempenho eleitoral dos partidos políticos no RS nas eleições estaduais de 1966 a 1990.  
(% em relação votos partidários)

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
MDB/PMDB	50,71	45,27	55,81	36,80		47,74	21,43	18,18
ARENA/PDS/ PPR	49,29	54,72	41,40	44,18	39,97	17,34	17,51	23,33
PDT					21,88	16,05	21,53	15,69
PT					1,35	7,17	9,73	14,51
PFL						9,48	4,24	1,62
PL						0,70	1,73	0,62
PCB/PPS						0,81	0,41	0,40
PSB						0,70	1,74	2,76
PCdoB							1,12	0,84
PTB							14,75	17,87
PSDB							2,95	2,93
PRN							2,87	0,15
PP								0,45
PRONA								0,32
PSTU								0,13
PV								0,11
PMN								0,04
PSC								0,03
Votos Partidários	1370567	1654427	2222371	2715263	3141891	3818522	3318789	3913869

FONTE: TRE/RS

Em 1966 vemos que as forças partidárias antagônicas tinham uma presença quase equivalente junto ao eleitorado, tanto para o pleito federal quanto para o estadual. Em 1970, a balança pende para a ARENA, invertendo a situação encontrada na eleição anterior.

Tabela 2

Desempenho eleitoral dos partidos políticos no RS nas eleições federais de 1966 a 1994.  
(% em relação votos partidários)

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
MDB/PMDB	51,30	45,39	58,65	55,42	36,76	50,47	29,17	24,84
ARENA/PDS/PPR	48,70	54,61	41,35	44,58	40,11	16,44	19,94	19,25
PDT					21,77	14,30	21,27	15,51
PT					1,36	8,46	11,42	19,43
PFL						7,50	5,83	2,42
PL						0,43	1,98	0,73
PCB/PPS						0,86	0,34	0,27
PSB						0,81	0,49	0,47
PCdoB						0,73	0,78	0,44
PTB							4,37	8,08
PSDB							2,76	6,90
PRN							1,65	0,16
PP								0,71
PRONA								0,48
PSTU								0,13
PV								0,06
PMN								0,10
PSC								0,04
Votos partidários	1352758	1628378	2198173	2686754	3185071	3738325	3001301	3479532

FONTE: TRE/RS

Em 1974, a inflexão oposicionista derrama milhares de votos no MDB, que alcança praticamente 60% dos votos, combinado com um decréscimo significativo do partido governista.

Prosseguindo a vaga oposicionista o MDB, em 1978, mantém seu desempenho decrescendo três pontos percentuais, enquanto que a ARENA tenta se recuperar do desempenho da eleição passada, sem contudo imprimir uma alteração significativa a ponto de tornar 1978 um ano de refluxo da oposição.

Em 1982 - a primeira eleição após a reformulação partidária, que deu origem, no RS, a quatro partidos (PDS, PMDB, PDT, PT) - a frente opositora se divide em três partidos (PMDB, PDT e PT). Reunindo os setores da esquerda trotskista, bem como os grupos e setores saídos da luta sindical e estudantil, o PT lança-se como o partido capaz de construir o socialismo a partir de uma perspectiva dos trabalhadores, assumindo claramente um caráter de esquerda. O PDT busca, resgatando a tradição trabalhista-populista, remontar as antigas bases do PTB, também demarcando seu lugar no campo popular e democrático. O PMDB, apesar de desfalcado dos setores que foram formar os dois partidos anteriores, ainda se caracteriza como partido-frente anti-regime, reunindo (a) aqueles que não se identificavam nem com a prática populista e nem com a radicalização do PT; (b) a esquerda tradicional, representada pelo PCB e PCdoB; (c) assim como setores de antigos movimentos de guerrilha, como o MR-8.

Neste quadro porém, a clivagem pró e contra regime não se esvazia, mesmo com as manobras de modificação do processo eleitoral efetuadas pelo governo e seu bloco parlamentar (proibição das coligações, voto vinculado, etc.). Em termos nacionais, apesar do PDS ganhar o governo em estados importantes, como o próprio RS, era clara sua tendência a decrescer eleitoralmente e ser derrotado dentro das regras do próprio regime.

Contudo, a estratégia governista tem relativo sucesso, fragilizando a unidade da expressão partidária do sentimento anti-regime que crescia na sociedade (esta estratégia não foi suficiente para impedir as alianças anti-regime entre os novos atores dessa sociedade civil). Neste ano, o PDS é o partido que maior percentual de votos obtém, seguido de perto pelo PMDB. O montante de 23,23% e 23,13% (estadual e federal) resultado da soma dos votos de PDT e PT daria à oposição (somados os votos do PMDB) um total de 60,03% e 59,89% dos votos partidários nos pleitos estadual e federal respectivamente, repetindo, portanto, seus índices de 1974.

Essa última eleição, onde se conservou ainda um relativo caráter plebiscitário, vê surgir uma terceira força política (PDT). Na época tinham-se todos os motivos para imaginar que esta terceira força poderia crescer e até mesmo afirmar sua hegemonia pois, filiando-se ao velho

espírito trabalhista, buscava recompor as hostes populistas em torno das novas lideranças. No entanto, os futuros desempenhos eleitorais do PDT nunca ultrapassaram os resultados do ano de 1982.

Em 1986, o processo de transição democrática estava em pleno andamento, com as forças políticas preparando-se para a disputa na Constituinte. Um ano antes foram realizadas as eleições para prefeitos nas antigas áreas de segurança nacional, ao mesmo tempo em que permitia-se a livre organização partidária.

Nas eleições de 1986 concorreram 8 partidos para o pleito estadual e 9 partidos para o pleito federal. Só houve uma coligação, no plano majoritário, entre PDS e PDT. O PMDB recebeu apoios informais para seu candidato majoritário (por exemplo, PCdoB e PCB) enquanto que a União Libertadora Nacional (ULN) era, em verdade, dois partidos em um só, o Partido Liberal (PL) e o Partido da Ação Nacional, esse último a tentativa de ex-integrantes do antigo PRP em participar do processo constituinte.

Tabela 3  
Coligações e partidos isolados - Eleições Proporcionais e Majoritárias

	isolados	coligados
1986	PMDB PDS PDT PT PFL ULN PCB PCdoB PSB	PDT-PDS*
1990	PMDB PTB	PDS-PFL-PL-PRN PDT-PCdoB-PSDB PT-PSB-PCB
1994	PRONA PRN PSC	PMDB-PL-PSDB PPR-PFL PDT-PMN-PP PT-PSB-PPS-PSTU-PV-PCdoB

Fonte: TRE/RS \* coligados apenas na eleição para governador

As eleições de 86 ocorreram sob influência do Plano Cruzado e da imagem de luta pela democracia que o PMDB dispunha. Este disparou na votação: obtém 47,74% e 50,47% (estadual e federal), deixando para trás o PDS e o PDT, ambos com votação em torno de 14-17%. Uma das causas da diminuição da votação destes dois últimos partidos em relação ao pleito anterior foi a coligação que estabeleceram para a eleição para governador. Mesmo assim, ambos mantêm-se como duas forças com significância eleitoral. Neste cenário pré-Constituinte surgem com relativa proximidade de desempenho o PT e o PFL (5,68 e 7,51% respectivamente).

Cabe ressaltar que a aliança PDT-PDS pode ser tomada em larga medida como incongruente ideologicamente devido, de um lado, ao histórico antagonismo entre as duas forças (desde o tempo do populismo trabalhista, passando por apoiar ou não o regime autoritário) e por outro, às posições político-ideológicas defendidas em relação ao processo constituinte.

Em 1990, a concentração de votos em um único partido se desfaz. Ocorre um incremento das opções partidárias (concorrem 12 partidos: dois isolados e o restante distribuídos em 3 coligações) e uma desconcentração das preferências eleitorais. No pleito estadual, enquanto que os quatro primeiros partidos não ultrapassam 22% cada um, perfazendo um total de 75,22%, o restante dos votos partidários (24,78%) ficam distribuídos em 9 partidos. No pleito federal a concentração é algo maior. Mesmo assim, a diversidade se coloca.

Em 1990, eleição que ocorreu sob influência do primeiro ano do governo Collor, os partidos, além de desorientados em termos de projetos conseqüentes capazes de empolgar os eleitores, viram voltar contra si a descrença sobre suas atividades.

O PMDB, após a derrocada do Plano Cruzado, viu sua base eleitoral decrescer gradativamente, perdendo seu caráter de partido-frente, o que o levou a uma indefinição político-ideológica, transformando-se em um partido que adere com relativa facilidade ao governo de plantão. O PFL, no RS, foi outro partido levado pela enxurrada de Collor e do descrédito com a Aliança Democrática, a qual a prática sarneyista, dentre outros fatores, logrou enfraquecer. O PDT, aparentemente retornando a suas bases populares e trabalhistas, assume momentaneamente a linha de frente no processo eleitoral, ainda que seu líder máximo, Brizola, cuidadosamente aproxime-se de Collor em seu curto reinado. O PT prossegue em sua característica de partido mais a esquerda, porém mais desconectado dos movimentos sociais, agora que era governo na Prefeitura de Porto Alegre (obtida no pleito de 1988) e sofrendo as conseqüências da derrocada do bloco socialista. O PTB, apesar dos aspectos fisiológicos que lhe são peculiares, apresentou certa vinculação ao campo popular-populista, seja pela presença de políticos egressos do PDT e do trabalhismo, seja pela posição de seu líder máximo, Sérgio Zambiasi, que cautelosa e discretamente naquele campo busca situar-se, sem contudo, estabelecer com ele sólida identificação.

Em 1994, quatro forças políticas aparecem consistentemente no âmbito das preferências eleitorais estaduais: PMDB, PPR, PT e PDT. Em torno desses partidos vão se estruturar

quatro coligações. Com exceção do PTB, o restante dos partidos que concorrem isolados são partidos pequenos.

Nessa eleição, o desempenho geral do PMDB e do PPR permite situá-los em primeiro lugar quando comparados com PT e PDT. Porém, o PT supera o PDT, aproximando-se muito do desempenho do PPR, superando-o inclusive no pleito federal. De outro lado, o PPR apresenta um bom resultado no pleito estadual em decorrência da votação de Maria do Carmo Bueno, que, assim como Sérgio Zambiasi no PTB, "puxou" para cima os votos do partido.<sup>9</sup> O PTB surge como força política ponderável no plano das eleições estaduais graças ao desempenho de Zambiasi.

O ano de 1994 foi marcado pela disputa presidencial entre Lula e Fernando H. Cardoso. No RS, houve o deslocamento das preferências eleitorais daqueles que votavam em Brizola para outros candidatos. Na medida que o candidato do PMDB ao governo do Estado, Antônio Britto, alinhou-se com o candidato do governo federal, e que o governo estadual do PDT estava desgastado, a clivagem PMDB/PSDB x PT tornou-se o eixo da eleição de 1994. O drama para as forças de centro e de direita era o ascenso do PT, tanto como única força política consequentemente alternativa ao establishment quanto pelo desempenho administrativo na capital do estado.

Se analisarmos os partidos e seus desempenhos eleitorais a partir de 1982 mediante a classificação ideológica vamos chegar a resultados que revelam certa regularidade de preferências por parte do eleitorado.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ambos pertenciam a Rede Brasil Sul de Comunicações, RBS, grupo de comunicação ligado a Rede Globo; Zambiasi em uma rádio de cunho popular e Maria do Carmo em um telejornal.

<sup>10</sup> Porque escolhemos do ano 1982 em diante para nossa análise? Ora, porque no período bipartidário temos um partido-frente contra um partido situacionista. Apesar de podermos classificar a ARENA como um partido de direita, como faríamos com o MDB?

Tabela 4  
Preferências partidárias conforme correntes ideológicas  
Eleições Estaduais - (em %)

	1982	1986	1990	1994
Direita	39,97	27,52	26,35	26,04
Centro	36,80	47,74	39,13	38,98
Esquerda	23,23	24,73	34,53	34,33
Outros	-	-	-	0,63
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tabela 1

Tabela 5  
Preferências partidárias conforme correntes ideológicas  
Eleições Federais - (em %)

	1982	1986	1990	1994
Direita	40,11	24,37	29,40	23,04
Centro	36,76	50,47	36,30	39,82
Esquerda	23,13	25,16	34,30	36,25
Outros	-	-	-	0,91
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Tabela 2

As tabelas 4 e 5 mostram uma impressionante regularidade no eleitorado gaúcho no tocante as suas preferências ideológicas. Os partidos situados à direita partem em 1982 de um patamar de 40,0% das preferências partidárias e permanecem em torno de 24 a 29% nas eleições subsequentes (o PDS é o principal partido desse bloco). Os partidos de centro vão ocupar o primeiro lugar na preferência dos eleitores, basicamente cabendo ao PMDB a maior responsabilidade por esse desempenho. Os partidos de esquerda vão apresentar dois momentos: o primeiro nas eleições de 1982 e 1986 (em torno de 23 e 25% das preferências partidárias) e o segundo em 1990 e 1994 (em torno de 34%). No primeiro momento o PDT é o principal partido, enquanto que no segundo o PT perfila praticamente em condição de igualdade em decorrência de sua votação em 1994.

O movimento geral das preferências partidárias do eleitorado identificado através da votação percentual dos partidos nos mostra que de 1982 para 1986 houve um deslocamento dos votos da direita para o centro, enquanto que de 1986 para 1990 houve um deslocamento de votos do centro para a esquerda. Na sequência, de 1990 para 1994 não houve transformações fortes no quadro, permitindo que concluamos pela relativa estabilidade das preferências partidário-ideológicas do eleitorado gaúcho.

Assim, parece-nos que, saindo do bipartidarismo imposto (1966-1978) para o bipartidarismo necessário ou pluripartidarismo restringido (1982), passou-se para o pluripartidarismo pleno. Ao mesmo tempo em que houve um incremento do número de partidos nominais, houve

também certo realinhamento do eleitorado diante das novas opções partidárias, principalmente na constituição de um pólo de esquerda, onde o PT surgiu como o *fato novo* da cena política. Dessa forma, do ponto de vista das preferências do eleitorado se desconstitui a antiga política bipolarizada, surgindo no decorrer do período democrático (1986-1994) um multipartidarismo ideologicamente segmentado e relativamente estável.

Os métodos acima empregados para visualizar o sistema partidário são relativamente sensitivos, não utilizando nenhuma medida além do montante de votos recebido pelo partidos e da classificação ideológica dos partidos, classificação esta alicerçada na análise das posições políticas assumidas pela maioria dos seus parlamentares quando do processo constituinte e na trajetória política no RS.

No entanto, existe uma medida que permite uma aproximação mais segura na identificação da quantidade significativa de partidos e, por conseqüência, na identificação tipológica do próprio sistema partidário. Esta medida é o índice de Taagepera-Lakso<sup>11</sup>. O índice é dado pela fórmula:

$$N = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$$

onde  $p_i^2$  é a proporção de votos de um dado partido  $i$ . O resultado desta fórmula é sensível ao peso da (I) probabilidade de cada dois eleitores aleatoriamente tomados pertencerem ao mesmo partido minoritário em relação a (II) probabilidade de cada dois eleitores aleatoriamente tomados eles pertencerem ao mesmo partido. Com esse índice podemos ter uma visão mais precisa do sistema partidário do RS, inclusive propiciando a comparação com outras realidades.

Utilizando o índice de Taagepera-Laakso, podemos observar na tabela abaixo que o período 1966-1978 se caracteriza pela presença de praticamente dois partidos efetivos variando, porém, a distância entre eles. Enquanto que em 1966 os partidos ARENA e MDB ficaram praticamente igualados, em 1970 o partido majoritário foi a ARENA. Em 1974 e 1978 a situação se inverte, sendo o partido majoritário o MDB, que, comparativamente a 1970, aumenta sua distância em relação ao segundo partido, a ARENA.

---

<sup>11</sup> Taagepera, Rein; Shugart, Matthew S. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989. p.79

Tabela 6  
Número de Partidos Eleitorais Efetivos - Eleições Estaduais - RS

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
A. Legislativa	2,00	1,99	1,94	1,97	2,91	3,36	6,30	6,02
C. Federal	2,00	1,98	1,94	1,98	2,91	3,17	5,26	5,79

Fonte: Tabelas 1 e 2

Enquanto a etapa bipartidária está claramente delineada nos anos de 1966 a 1978 tanto para o âmbito estadual quanto para o federal, em 1982 e 1986 temos um sistema partidário que apresenta praticamente três partidos políticos efetivos. Em 1990 houve uma diferenciação entre o sistema partidário estadual e o federal. O primeiro apresentou 6,3 partidos efetivos enquanto que o segundo apresentou um partido a menos, isto é, 5,26. Em 1994, apesar dos valores novamente se aproximarem, a marca permanece: o sistema partidário estadual tende, suavemente, a apresentar mais partidos efetivos que o federal (6,02 para 5,79). Salientamos, também, a estabilização do sistema partidário estadual em torno de 6 partidos efetivos, enquanto o federal vai ficar entre 5 e 6.

O índice N também nos possibilita comparar o sistema partidário gaúcho com outras realidades. Na tabela abaixo podemos ver o significado comparado do número de partidos no RS em relação às principais democracias representativas, tomando por base as médias do índice N para os períodos referenciados.

A comparação permite visualizar se o sistema partidário do RS, sendo animado pelo princípio eleitoral proporcionalista, apresenta um padrão discrepante em relação aos seus congêneres, em que pese as profundas diferenças existentes entre eles e entre os elementos causais do número de partidos efetivos.

É claro que o período autoritário, na medida em que impôs a estrutura bipartidária, não pode ser comparado com as democracias ocidentais constantes na tabela. Contudo, o fato de que o partido de oposição participou das eleições e logrou obter assentos parlamentares tendo em vista as preferências do eleitorado é algo significativo no tocante ao funcionamento das regras de alocação daqueles assentos. Se estas preferências não foram respeitadas (cassações entre 1966 e 1970), isto não se deu em função da fórmula eleitoral mas por disposições exteriores ao processo eleitoral e partidário. De toda forma, escolhemos duas séries para estabelecer as médias de comparação entre o sistema partidário gaúcho e as experiências das democracias ocidentais. A primeira, para simples observação, vai de 1966 a 1994, compreendendo todo período em questão. A segunda, mais

importante e mais comparável, vai de 1986 a 1994, compreendendo o período que podemos chamar de democrático.

Tabela 7

Médias do número de partidos efetivos nas eleições estaduais do RS (1970-1990) e eleições nacionais em democracias ocidentais (1945-1980)

País	N	País	N	RS	N
Majoritários		Proporcionais		Proporcional	
Estados Unidos	2,1	Áustria	2,4	Estadual	
Nova Zelândia	2,4	RF. Alemanha	2,9	RS(66-94)	3,3
Reino Unido	2,6	Irlanda	3,1	RS(86-94)	5,2
Canadá	3,1	Suécia	3,4		
França V	4,8	Luxemburgo	3,6	Federal	
Austrália	4,8	Islândia	3,7	RS(66-94)	3,1
		Itália	3,9	RS(86-94)	4,7
		Noruega	3,9		
		Bélgica	4,1		
		Dinamarca	4,5		
		Israel	5,0		
		Países Baixos	5,2		
		Finlândia	5,4		
		Suíça	5,4		

Fonte: Lijphart<sup>12</sup>, p.213; Tabela 6.

Considerando as médias do RS para o período democrático (1986-1994), os países que têm igual ou aproximada quantidade de partidos eleitorais efetivos em relação ao quadro estadual são: Holanda, Israel, Finlândia e Suíça. Os países que têm igual ou aproximada quantidade de partidos eleitorais efetivos em relação ao quadro federal são: Dinamarca, Israel, França V e Austrália.

Em relação aos seus congêneres o sistema partidário do RS do período democrático não apresenta discrepância ou elevada quantidade de partidos eleitorais, mesmo considerando somente a última eleição (1994) onde alcançou 6 partidos efetivos no plano estadual. Situa-se pouco além do limite superior do tipo de sistema partidário que Sartori nominou como de *baixa fragmentação*.

O sistema partidário parlamentar é formado pelo conjunto de partidos que obtiveram assentos parlamentares, tanto para o nível estadual quanto para o nível federal. No caso do RS, de 1966 a 1978 obtiveram estes assentos tanto ARENA quanto MDB, praticamente dividindo

<sup>12</sup> Lijphart, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

igualmente a representação. O MDB sempre foi maioria (com exceção de 1970), graças à transferência de seus votos potenciais para votos nulos.

Tabela 8  
Assentos parlamentares por partido - Eleições Estaduais - (em %)

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
MDB/PMDB	50,91	46,00	58,92	55,35	37,50	49,09	21,82	18,18
ARENA/PDS/PPR	49,10	54,00	41,07	44,64	41,07	18,18	23,64	23,64
PDT					21,43	16,36	23,64	16,36
PT						7,27	9,09	10,91
PFL						9,09	3,64	1,82
PSB							1,82	5,45
PCdoB							1,82	1,82
PTB							14,56	18,18
PSDB								1,82
PL								1,82
N=(100%)	56	50	56	56	56	55	55	55

Fonte: TRE/RS

Tabela 9  
Assentos parlamentares por partido - Eleições Federais - (em %)

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
MDB/PMDB	51,72	46,15	59,38	56,25	37,50	54,84	29,03	25,81
ARENA/PDS/PPR	48,28	53,85	40,63	43,75	40,63	16,13	29,03	19,35
PDT					21,88	16,13	22,58	16,13
PT						6,45	12,90	22,58
PFL						6,46	3,23	3,23
PSBD							3,23	6,45
PTB							6,45	
N=(100%)	29	26	32	32	32	31	31	31

Fonte: TRE/RS

Em 1982 três forças vieram assumir o processo parlamentar: PMDB, PDS e PDT. Como o voto era vinculado e havia a impossibilidade de coligações, o resultado não podia ser outro: semelhança nos resultados entre o pleito federal e o pleito estadual. O PDS, apesar de ser o partido com maior representação não era maioria absoluta. Essa maioria era obtida com a soma dos assentos de PMDB e PDT, permanecendo, portanto, praticamente a mesma perspectiva do período bipartidário, ou seja, a oposição ao regime militar era maior que a sua defesa.

Em 1986 foram seis os partidos representados, apesar do alto desempenho do PMDB, o qual quase logrou conquistar a maioria na Assembléia Legislativa. De 1990 a 1994 assistimos ao incremento do número de partidos que alcançam representação na Assembléia Legislativa e Câmara Federal, concomitante com uma tendência ao equilíbrio de forças, isto é, a distribuição de assentos parlamentares de forma equilibrada entre pelo menos 4 partidos (para Câmara Federal) e 5 partidos (para Assembléia Legislativa). Novamente devemos chamar atenção para o intenso crescimento do

PT, em decorrência de sua maior inserção na Capital e em cidades importantes do interior, bem como para o crescimento do PTB, derivado do carisma eleitoral de Sérgio Zambiasi.

De outro lado, as coligações foram importantes para que pequenos partidos como PCdoB e PSB obtivessem representação. Ao mesmo tempo, partidos como o PDS lucraram com suas coligações pois estas, ao invés de beneficiar os pequenos partidos, serviram para que ele obtivesse maior quantidade de assentos parlamentares.

De forma sistêmica, o sistema partidário parlamentar gaúcho também saiu do bipartidarismo para o pluripartidarismo. De 1966 a 1978, por força das disposições do regime autoritário, não mais do que duas agremiações partidárias puderam realmente existir no meio parlamentar: ARENA e MDB. Porém, a partir de 1982 o número de partidos parlamentares efetivos<sup>13</sup> é crescente, saindo do patamar de quase três partidos para seis (nível estadual) e cinco (nível federal).

Tabela 10  
Número de partidos parlamentares efetivos - Eleições Proporcionais /RS

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
A. Legislativa	2,00	1,99	1,94	1,98	2,82	3,18	5,24	6,06
C. Federal	2,00	1,99	1,93	1,97	2,83	2,77	4,20	5,37

Fonte: Tabelas 8 e 9

Os resultados não deixam margem de dúvida quanto a afirmar que o sistema partidário parlamentar gaúcho se caracterizou no período pós-regime autoritário pelo pluripartidarismo, apresentando em 1990 e em 1994 uma tendência de crescente fragmentação. Novamente chamamos a atenção para o fato que há certa proximidade de força política entre partidos principais, onde o PT surge como quarta força.

Concluindo, o sistema partidário do RS pode ser pensado em termos de duas tendências: a primeira, de uma acomodação partidária derivada do processo democrático (movimentos políticos da sociedade civil, de 1974 a 1984, e institucionalização democrática, de 1985 a 1990) que se intensifica exigindo e propiciando novas identidades e práticas políticas, as quais, passada esta etapa viriam a sedimentar-se, adquirindo estabilidade; a segunda, de uma crescente e permanente fragmentação, levando a uma crescente instabilidade do jogo partidário e político.

Fragmentação partidária não pode ser relacionada inexoravelmente à instabilidade política. O fato de  $n$  partidos representarem  $n$  clivagens políticas não deve ser visto como perverso em si. De mais a mais, sequer foram passados dez anos a partir do momento em que a sociedade civil

<sup>13</sup> Novamente vamos utilizar o índice de número de partidos efetivos, agora aplicado ao meio parlamentar, contabilizado através do percentual de cada partido em relação ao total de assentos parlamentares.

brasileira e gaúcha, em especial, puderam exercer sua liberdade de organização e ação política. Consideramos que a crescente transformação do sistema partidário gaúcho enquadra-se dentro da perspectiva de um intenso momento de transição que não está dado no imediato da construção de instituições estatais de ordenação da vida política mas sim na constituição de ações políticas da sociedade civil que redundam na formação, no reforço, ou na transformação de organizações para atuar junto ao aparato estatal.

Por fim, podemos afirmar que o sistema partidário do RS apresentou três formatos de acordo com o regime vigente. De 1966 a 1978 caracterizou-se por um (a) bipartidarismo polarizado, criado e mantido artificialmente pelas regras estabelecidas pela regime autoritário. Em 1986 e 1990 teve um (b) pluripartidarismo, tendendo para uma importante fragmentação partidária, em torno de cinco/seis partidos efetivos já em 1994. O ano de 1982 foi de transição entre um e outro sistema, onde o pluripartidarismo conformou-se dentro de regras que tolhiam a livre organização partidária, sendo que estas eleições foram marcadas pelo voto em torno ao dilema votar a favor ou contra o regime autoritário cabendo, portanto, o termo de (c) pluripartidarismo restrito e polarizado.

Nessa nova cena política, partidos que lançam suas bases e fundamentos para o passado político (seja do período populista, seja do período autoritário) têm que se defrontar com o crescimento de um partido pela esquerda, o PT, o qual vem imprimindo significativas transformações na cena eleitoral, inclusive modificando a forma de representação, governo e alianças daquelas forças tradicionais.

A comparação entre o plano eleitoral e o parlamentar foi propositadamente relegada. Esse tema será discutido mais adiante no capítulo referente à proporcionalidade. Primeiramente, analisaremos a participação do eleitorado no processo eleitoral buscando estabelecer as condições que tornam admissível considerar os pleitos em questão como momentos de sanção para representar assim como delimitar a representatividade dos partidos, questões essas subordinadas à lógica da representação como autorização.

## 6. Participação e Alienação Eleitorais no Rio Grande do Sul

Este capítulo analisa a representação política no Rio Grande do Sul, nas eleições de 1966 a 1994, a partir do aspecto autorizativo levando em conta o sistema eleitoral e o sistema partidário. O primeiro aspecto trata da autorização contida na relação entre os eleitores e o sistema de representação, o que remete à legitimidade do sistema partidário.

Genericamente, o sistema eleitoral, e o sistema partidário que o acompanha, podem ser considerados como representativos, desde o ponto de vista autorizativo, quando os mandatos vêm sancionados por eleições autênticas, onde a grande maioria dos eleitores afirmam sua confiança no conjunto dos eleitos e nas opções partidárias disponíveis. O reverso dessa confiança é a alienação eleitoral, medida pela taxa de alienação eleitoral. Quanto maiores os percentuais da taxa de alienação menor vai ser a confiança dos eleitores no conjunto dos políticos e dos partidos e, portanto, menores são as condições de autorização do sistema e dos partidos como um todo em relação aos eleitores.

Caso a confiança, tradução da autorização, se confirme por meio de baixos patamares de alienação eleitoral teremos um sistema eleitoral e partidário representativo.

De outro lado, temos o montante do eleitorado em relação à população, expressando o alargamento do campo de abrangência da sociedade política. Quanto maior a abrangência, maior o grau de representatividade. O mesmo se aplica para a questão das franquias eleitorais, no sentido da incorporação de novos setores sociais, e para a questão da organização partidária. Quanto mais franqueada a participação eleitoral para os diferentes setores da sociedade civil e quanto mais partidos possam se organizar (de acordo com o ânimo da própria sociedade civil e política para gerar diferentes propostas) mais representativos tornam-se o sistema eleitoral e o partidário.

Alguns partidos políticos crescem junto ao eleitorado, outros decaem, enquanto outros estabilizam. A confiança nos partidos é reconhecida pela quantidade de votos a cada eleição. O número de votos, nessa perspectiva, é importante pois possibilita comparar os diferentes pretendentes ao posto de representantes segundo o critério de maioria. Dessa forma, um partido pode ser mais ou menos representativo que outros em decorrência do maior ou menor apoio que tiver por meio da quantidade de eleitores que lhe sufragam.

Esses indicadores possibilitam examinarmos o processo eleitoral representativo do RS, de 1966 a 1994, a partir da perspectiva autorizativa e da perspectiva dos ideais de representação política.

### 6.1. Eleitorado, franquias eleitorais e organização partidária no RS

Um primeiro indicador da dimensão autorizativa do processo representativo é o grau de participação política nas eleições. Duas são as vias para seu reconhecimento: em primeiro lugar, a capacidade do sistema eleitoral incorporar na sociedade política o maior número de indivíduos integrantes da sociedade; em segundo lugar, o montante de alienação eleitoral.

A incorporação de maior ou menor parcela da sociedade fica evidenciada a partir da identificação longitudinal da quantidade de eleitores registrados em relação ao conjunto da população.

Tabela 11  
Votantes e Eleitorado em relação a População Eleições para Deputados Estaduais e Federais - RS

	1960	1970	1980	1991
Votantes	23,45*	30,70	44,74**	57,17***
Eleitorado	26,15*	36,30	50,55**	62,92***
População	5388659	6617952	7743598	9138670

Fonte: Censos FIBGE 1960, 1970, 1980, 1991; TRE/RS

\* como nesse ano não houve eleições legislativas os valores são referentes à eleição presidencial;

\*\* como nesse ano não houve eleições, calculamos a média aritmética entre os valores referentes às eleições de 1978 e 1982;

\*\*\* como nesse ano não houve eleições, os valores são referentes às eleições de 1990.

A tabela acima permite que afirmemos que houve um crescimento da quantidade de eleitores em relação à população. Dois elementos imediatos, não exclusivos, concorrem para explicar esse movimento: (a) a modificação da pirâmide populacional, isto é, o aumento da quantidade de indivíduos situados nas faixas etárias em idade de voto; e (b) a expansão da ação estatal, otimizando sua capacidade de controle sobre os cidadãos aptos ao voto.

Essa expansão do eleitorado, acompanhada pela expansão dos votantes, remete, também, ao questionamento sobre a incorporação de camadas sociais no processo eleitoral. Elementos de ordem sociológica e econômica concorrem para criar as condições dessa alteração.

Migrações do campo para a cidade, incorporação de um proletariado recente, consolidação de camadas médias, elevação do nível educacional, etc.

A elevação da extensão integrativa do processo eleitoral sugere uma primeira consequência para a representação: ela torna-se mais legitimada, na medida em que mais e mais indivíduos submetem-se, continuamente, ao pacto participatório.

Da mesma forma, existe uma perturbadora estabilidade na relação entre o número de votantes e o número de eleitores. Essa estabilidade é evidenciada pela manutenção da distância, de 1970 a 1991, entre o percentual de votantes e o percentual do eleitorado em relação à população. A distância se mantém em torno de 5,6 a 5,8 pontos percentuais.

Outro elemento significativo, e estritamente localizado no campo político, é a extensão legal do direito de voto. Aqui o âmbito de nossa análise ultrapassa as fronteiras do RS. As Constituições anteriores à de 1988 proibiam o voto do analfabeto. Já em 1985, por ocasião do fim do regime autoritário, as sanções contra o voto do analfabeto desaparecem. Essa franquia foi confirmada na Carta de 88. Ainda na Constituição de 1988 foi facultado aos jovens maiores de 16 anos e menores de 18 anos o exercício do voto. Dessa forma, houve um alargamento significativo de parcelas da sociedade incluídas ou franqueadas para participar do processo eleitoral.<sup>1</sup>

Também é importante o conjunto de normas que concorriam para a formação e reconhecimento dos partidos. De 1966 a 1978, apesar da legislação possibilitar o surgimento de partidos, uma série de regramentos adjacentes ao núcleo permissivo tolhiam de fato a livre expressão da sociedade brasileira. Também mecanismos mais extemporâneos ao processo eleitoral propriamente dito cerceavam a disposição para a fragmentação partidária.

Em primeiro lugar, os antigos partidos estavam proibidos. Em segundo lugar, só poderiam participar do jogo político cidadãos gozando dos direitos políticos. Esses direitos políticos, contudo, eram interpretados conforme a ideologia da segurança nacional, de um lado, e, de outro, conforme os cálculos táticos dos grupos militares no poder. Representantes eleitos legitimamente

---

<sup>1</sup> Para os céticos em relação a esse processo talvez sejam reveladoras as posições do Gen. Golbery, que afirmava ser necessário esvaziar as associações da sociedade civil (sindicatos, igreja, etc.) de seu conteúdo político anti-regime e anti-sistema por meio do incremento e direcionamento dos conflitos para o campo partidário. Silva, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro: José Olímpio, 1981. p.15-95

foram cassados ainda no fim dos anos 60. Da mesma forma, o perfil político dos partidos passava por esse crivo. Mandatos deveriam observar a fidelidade partidária, enquanto que os partidos não poderiam realizar coalizões.

Quase dez anos se passaram até que as forças oposicionistas pudessem organizar uma agremiação partidária capaz de fazer frente, no plano eleitoral, ao governo autoritário. Em 1974, após as trágicas mortes de Herzog e Manuel Fiel Filho e a derrota nas urnas, as facções militares que não identificavam-se com a extrema-direita tomaram a dianteira na condução política. Produziu-se o processo de abertura, que desembocou no fim do AI-5, na Anistia e, finalmente, na reformulação partidária de 1979. Certos abrandamentos foram introduzidos, o espírito do avanço da luta popular refletiu-se no discurso do regime no sentido da abertura democrática.

Quanto ao sistema eleitoral não foram introduzidas modificações a ponto de descaracterizá-lo. As tentativas de aprovação do voto distrital logo ao início dos anos 80 foram vacilantes a par da resistência encontrada dentro mesmo das hostes do bloco governista. As medidas mais efetivas foram a protelação das eleições para prefeito e vereadores de 1980 para 1982, a vinculação do voto para todos os níveis eleitorais e a manutenção da impossibilidade de efetivar coligações. No entanto, a voragem plebiscitária, mesmo temporariamente contida por essas manobras, se fez sentir nos resultados eleitorais e, subsequentemente, no processo de luta pelas eleições diretas para presidente.

A partir de 1985, uma nova institucionalidade afirmou-se no tocante à organização partidária. A liberdade de organização partidária foi imensa, inclusive não sendo acionados os mecanismos que impediam os partidos de continuar na disputa eleitoral tendo em vista seus baixos percentuais de votos. Os partidos comunistas puderam organizar-se. Partidos sem registro definitivo lançaram candidatos continuamente, inclusive alguns o fizeram até que os próprios eleitores provocaram seu desaparecimento ou sua quase inanição.

Dessa forma, as três dimensões examinadas - proporção do eleitorado em relação à população; participação de setores sociais na sociedade política; e normas de organização partidária - interferem diretamente na capacidade do sistema representativo expressar as diferenças dos representados. A idéia é simples, mas importante: quanto mais alargada for a participação dos cidadãos no processo de escolha dos representantes melhores condições vão se definir no sentido de possibilitar a expressão das diferenças entre eles. Por isso, o crescimento do eleitorado em relação à

população, observado na tabela 11, aponta para a ampliação do critério da maioria no processo representativo. De outro lado, o franqueamento da participação político-eleitoral para grupos até então excluídos também introduz significativo espaço de expressão para novas clivagens políticas ou, de forma mais exata, novas preferências políticas.

A livre organização partidária, que tomou seu lugar de forma profunda a partir da redemocratização do país em 1985<sup>2</sup>, também contribuiu para que novas propostas políticas tomassem lugar no processo de representação, seja defendendo ou articulando interesses, seja como expressão de "correntes de opinião" e ideologias determinadas.

Dessa forma, as considerações sobre a trajetória dessas três dimensões aplicadas para o caso do RS, de 1966 a 1994, apontam para uma crescente ampliação do espaço de expressão da diversidade dos representados, especialmente a partir de 1985, quando a livre organização partidária se coloca como pedra angular do processo de rearranjo democrático de forças políticas junto à sociedade. Ressalte-se que no período autoritário os pontos positivos desse crescimento foram o aumento consistente do eleitorado em relação ao conjunto da população e a liberação para a criação de um novo sistema partidário, ainda que estrangidos pela falta de liberdade política mais geral.

## **6.2. Credibilidade, alienação: dilemas do sistema eleitoral e partidário gaúcho**

O processo político formal, segundo Wanderley Guilherme dos Santos<sup>3</sup>, apresenta credibilidade, a qual é entendida como legitimidade da institucionalização enquanto dimensão do retorno esperado do voto. Seu indicador é a taxa de alienação eleitoral. A proposta de Santos é de que a alienação eleitoral depende de um retorno esperado pelo eleitor, construído em relação ao significado político do processo eleitoral. Quanto maior a expectativa deste retorno, menor a alienação eleitoral. A taxa de alienação eleitoral é formada pela proporção de abstenções, votos em branco e nulos em relação ao total de eleitores inscritos de cada eleição. Santos formula uma

---

<sup>2</sup> Ver especialmente a análise de Nicolau sobre a sequência de leis liberatórias sobre a organização partidária, bem como o seu não cumprimento. Nicolau, Jairo M. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

<sup>3</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987. p.45

hipótese, a de que quanto maior a credibilidade do processo político formal menor a taxa de alienação eleitoral.

Lima Jr. também se utiliza da fórmula da taxa de alienação eleitoral proposta por Santos. Porém, examina a questão das causas desta alienação sob outro prisma. Salientando que Santos conclui pela não dependência da alienação eleitoral em relação a ação governamental e os ciclos de progresso/retração econômica, propõe que a abstenção eleitoral, que integra a alienação eleitoral, não tem os mesmos motivos do voto em branco e nulo.<sup>4</sup>

Lima Jr. analisa a eleição presidencial de 1989 apresentando duas hipóteses, as quais confirma: 1. a abstenção eleitoral tem como "determinantes primeiros" fatores de natureza ecológica; e 2. atributos sócio-econômicos condicionam o comportamento eleitoral: quanto mais baixa for a escolarização maior serão as taxas de alienação eleitoral.<sup>5</sup>

Desdobrando a primeira hipótese, aponta que quanto maior a extensão do Estado, maior a taxa de abstenção eleitoral, sucedendo-se o contrário no tocante as taxas de votos brancos e nulos, ou seja, quanto mais extenso é um Estado menor são estas taxas. Também afirma que quanto maior a população urbana menor é a abstenção. Desdobrando a segunda hipótese temos que quanto maior o analfabetismo maiores as taxas de alienação eleitoral.<sup>6</sup>

A abordagem de Lima Jr. difere da discussão entre Campello de Souza e Schwartzman. Maria do Carmo Campello debate a questão das motivações do voto nulo e branco nas eleições legislativas, polemizando com Schwartzman, para quem o voto nulo e branco corresponderia, já na década de 60, ao comportamento moderno de protesto dos eleitores. Souza aponta uma outra hipótese: a que votos nulos e brancos seriam expressão de eleitores anômicos.<sup>7</sup> Salienta, porém, que não há como estabelecer um nível "normal" de votos nulos e brancos assim como existe a possibilidade de diferentes componentes causais explicarem os movimentos desses votos nulos e brancos.<sup>8</sup>

A abordagem de Schwartzman sugere certo reducionismo. Tanto os votos nulos e brancos quanto a abstenção são compostos por um conjunto de determinações não imediatamente

---

<sup>4</sup> Lima Jr., Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas o Brasil dos anos 80*. São Paulo: Ed. Loyola, 1993. p.100.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.103.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.107.

<sup>7</sup> Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 2ª ed., São Paulo, Ed. Alfa-Omega, 1983. p.161.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.165-166.

reduzíveis à exclusividade. A dificuldade é mensurar a relação entre estas determinações e suas quantidades. Consideramos que o principal elemento constituinte do voto nulo e branco e das abstenções é a combinação, dentre outros elementos, do comportamento de protesto e da anomia dos eleitores.

Devemos examinar mais detidamente a formação das abstenções e dos votos nulos e brancos. A representação como autorização é a autorização para o mandato do representante, independente do que este representante realize. Peterson, já o vimos, salienta que esta concepção pode ser considerada em relação ao sistema de escolha dos representantes, ou seja, representação como autorização ao sistema de escolha dos representantes. Os votos nulos e brancos, bem como as abstenções, prestam-se para identificar o grau de não credibilidade tanto do processo eleitoral e seu sistema normativo, quanto do conjunto de partidos e candidatos.

Identificar teoricamente os elementos imediatamente causadores da abstenção e dos votos nulos e brancos é tarefa que se impõe. Afastada a hipótese de fraude eleitoral e considerando a obrigatoriedade do voto, a abstenção encerra seis motivações:

a- atitudes de protesto ou desinteresse político em relação ao sistema político, ao sistema de escolha, aos representantes em específico, tanto partidos quanto candidatos, ou, ainda, ao nível eleitoral;

b- desconhecimento ou insuficiência de conhecimento das regras e procedimentos elementares para o exercício do voto;

c- incapacidade do eleitor em reunir os elementos cognitivos necessários para *decidir* qual o representante a ser escolhido, levando a um comportamento de não participação;

d- situações de impedimento do ato de votar: calamidades naturais, precariedade de transporte e deslocamento, medidas coercitivas do Estado e autoridades no sentido de controle de situações específicas (estado de sítio, emergência, etc.), doenças, mortes, acidentes inúmeros;

e- dificuldades impostas pelo próprio processo de escolha, tal como cédulas eleitorais de difícil compreensão;

f- resultado da desatualização e da ineficiência dos registros de votantes que não contabilizariam mortos, transferências domiciliares e alterações de situação civil (para o caso do número de eleitores abstêmios).

Em relação aos votos brancos e nulos temos como possíveis causas, do ponto de vista do eleitor, todos os itens acima com exceção dos itens *d* e *f*. Uma outra causa pode ser agregada à formação do voto nulo: quando os eleitores, mesmo com intenção de votar em candidatos ou partidos, erram o preenchimento da cédula, sem caracterizar propriamente insuficiência de conhecimento sobre as regras de votação ou comportamento de protesto ou anômico. Quanto ao voto em branco pode-se agregar uma outra motivação, ou situação: a do eleitor que mesmo não tendo opção partidária ou de candidato apóia o processo eleitoral.

A identificação da motivação do eleitor quando ao voto nulo ou branco é complexa e exige maior quantidade de estudos específicos para que possa ser mensurada de forma comparativa e longitudinal em um período tão longo, ainda que não invalide a correlação preliminar deste comportamento com aspectos conjunturais da disputa política.

De outro lado, existem elementos sociológicos que interferem nos votos brancos e nulos sem contudo serem redutíveis ao processo de decisão individual. Eles estão localizados no processo de constituição do eleitorado: impacto de migrações, expansão social dos votantes (por ex., integração de grupos até então política e socialmente marginais), etc.

No entanto, para o nosso estudo devemos levar em consideração, como apontam Santos e Lima Jr., que os votos brancos e nulos e a abstenção são expressões de insuficiência de legitimação do sistema político e eleitoral, seja pela incapacidade destes em incorporar parcelas da sociedade civil na sociedade política ou em qualificar sua participação, seja pela dificuldade de servir de referência política para solução de seus dilemas e conflitos mais relevantes.

Ressaltamos que a realidade da abstenção eleitoral e dos votos brancos e nulos no Brasil se diferencia do processo da maioria das democracias ocidentais consolidadas em decorrência da obrigatoriedade do voto no primeiro e da facultação do voto nas segundas. Enquanto que em sistemas de voto facultativo o protesto e a anomia do eleitor se coloca tendencialmente no campo da abstenção, nos sistemas de voto obrigatório se coloca tendencialmente no campo dos votos nulos e brancos.

No caso brasileiro, o voto obrigatório envolve sanções e punições que, se não podem ser consideradas fortes, são suficientes para prejudicar o cotidiano do abstêmio, na medida em que deve se apresentar à justiça eleitoral e justificar seu comportamento. Como salientou Figueiredo, os maiores prejudicados e que mais fortes "incentivos" têm para não utilizar o recurso da abstenção são

os funcionários públicos, pois suas punições são maiores e mais facilmente aplicáveis que ao restante da população.<sup>9</sup>

No tocante as causas de formação da abstenção, para o caso do Rio Grande do Sul está afastada a quarta motivação (*d*). Não existem casos de calamidades ou precariedade de transporte capazes de imprimirem efeitos significativos sobre os resultados eleitorais.

A segunda motivação (*b*), desconhecimento de regras, ocorre de forma "fraca" na medida em que assistimos um aperfeiçoamento constante na dinâmica do voto, de um lado, e na falta de interrupção do processo eleitoral mesmo nos períodos mais repressivos do regime autoritário, o que leva a um constante treinamento do eleitorado. As eleições, desde 1966, ocorreram praticamente de dois em dois anos, com exceção de 78 para 82 e de 82 para 86 (em 1985 foram realizadas eleições para prefeitos em municípios que eram anteriormente áreas de segurança nacional). De toda forma, o calendário das votações proporcionais em todos os níveis, apesar das dilatações de prazo, não foram interrompidas.<sup>10</sup>

Portanto, sobram duas motivações que compõem fortemente a origem do voto e da abstenção: a atitude política e a incapacidade de participar e/ou decidir por um representante ou partido. Dessa forma, a ausência em participar do processo de escolha dos representantes, medida pela abstenção, pelo voto nulo e branco, tem pelo menos um destes dois componentes. Somente pesquisas mais específicas podem dar conta deste universo acerca da motivação do voto.

Em verdade, temos os dois campos apontados separadamente por Souza e Schwartzman: o campo do eleitor anômico e o campo da atitude política. Não que a anomia não seja ela própria uma atitude política. Desejamos ressaltar é a diferença entre intencionalidade e não intencionalidade entre um comportamento e outro. O indivíduo anômico é ausência, enquanto que o indivíduo que toma uma atitude política age positiva e racionalmente, seja por protesto, seja por desinteresse.

---

<sup>9</sup> Figueiredo, Marcus. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. São Paulo: Ed. Sumaré, ANPOCS, 1991.

<sup>10</sup> Anos eleitorais e eleição disputada: 1966- senadores e deputados; 1970- senadores e deputados; 1972- prefeitos e vereadores; 1974- senadores e deputados; 1976- prefeitos e vereadores; 1978- senadores e deputados; 1982- governos estaduais, senadores, deputados, prefeitos e vereadores; 1985- prefeitos para antigas áreas de segurança nacional; 1986- governos estaduais, senadores e deputados; 1988- prefeitos e vereadores; 1989- presidente; 1990- governos estaduais, senadores e deputados; 1992- prefeitos e vereadores; 1994- presidente, governos estaduais, senadores e deputados.

Se fossemos empregar a classificação proposta por Weber, o indivíduo anônimo decidiria seu voto ou se absteria em decorrência, de um lado, da ausência de crenças e valores, a qual levaria à uma incapacidade e não vontade de decidir e tomar parte no processo eleitoral de forma positiva, gerando uma participação ultra-passiva; de outro lado, a falta de elementos cognoscentes para tomar uma decisão positiva, falta que poderia derivar de uma insuficiente educação (os dados de Lima Jr. comprovam esta relação). O indivíduo que toma uma atitude política definiria-se racionalmente tendo em vista fins ou observando valores. Sua participação, negativa, seria ativa.

Porém, para nós importa que, alcançado um patamar mínimo correspondente àqueles que não dispõem de elementos cognitivos para o voto temos uma variabilidade que abrange desde aqueles que protestam até os que se desinteressam pelo processo político-eleitoral. Não queremos dizer que a taxa de incapazes ou indecisos políticos seja absoluta e estritamente fixa, mas é razoável sugerir que ela deve variar menos que a dos protestos, que, por hipótese, varia mais, de acordo com a conjuntura política.

A medição exata dessas causalidades dos votos brancos e nulos e das abstenções é praticamente impossível de ser realizada em período tão longo (1966-1994). No entanto, podemos delimitar alguns elementos causais que estejam mais evidentes, incorporando-os de forma utilitária em nossa análise do processo eleitoral gaúcho. Essa análise elegeu como foco a questão da legitimidade do sistema eleitoral, conforme definida anteriormente. A tabela abaixo vai propiciar visualizarmos o comportamento de cada um dos indicadores formadores da taxa de alienação eleitoral, permitindo identificar o grau de legitimidade do sistema eleitoral e do sistema de partidos.

Tabela 12  
Taxa de alienação eleitoral, votos brancos e nulos e abstenções em relação ao total de eleitores inscritos - Eleições para Assembléia Legislativa, RS, 1966-1994.

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
Branco	7,12	11,1	8,4	7,9	12,5	15,5	23,7	12,03
Nulos	3,65	4,6	4,0	3,8	2,9	4,6	9,5	13,95
Abstenção	18,12	15,45	10,83	11,64	11,38	3,36	9,14	11,86
Taxa de Alienação	28,89	31,2	23,2	23,3	26,6	23,5	42,3	37,84

Fonte: TRE/RS

A taxa de alienação eleitoral para as eleições estaduais apresentou a seguinte trajetória: nos anos de 1966 e 1970 ficou em torno de 30,0% (28,89% e 31,2% respectivamente), enquanto que no período de 1974 a 1986 estabilizou entre 23,2% e 26,6%. No entanto, em 1990 cresce significativamente para 42,3%, baixando em 1994 para 37,84%.

Chama atenção que enquanto a taxa de alienação geral cresce em 1990 e 1994, a abstenção permanece praticamente a mesma e até mesmo menor do que a encontrada em média ao longo dos anos anteriores (11,77% incluindo 1986; excluindo 1986 temos 13,44%). Vemos que em 1986 a abstenção cai drasticamente. Nesse ano temos dois eventos significativos: a Assembléia Nacional Constituinte e o recadastramento eleitoral.

O primeiro, seguramente, teve o efeito de despertar e aumentar a participação do eleitorado, diminuindo o montante da abstenção. Por outro lado, o recadastramento propiciou uma maior fidelidade dos registros à realidade do eleitorado existente. Assim, foram regularizados os casos de morte não registrada, cadastro duplo e mudanças de endereço, que poderiam aumentar artificialmente o número tanto de eleitores quanto de abstenções.

Comportamento diferente apresentam os votos nulos e os votos brancos. Os percentuais dos votos nulos de 1966 a 1986 atingem no máximo 4,6% em relação ao total de eleitores (média de 3,93%). Em 1990 seu percentual dobra, passando para 9,5% do total de eleitores. O comportamento dos votos brancos é algo diferenciado ainda que acompanhe o mesmo movimento de elevação percentual ao fim do período analisado. Depois de alcançar 7,12% em 1966 e 11,1% em 1970, baixa em 1974 e 1978 (8,4% e 7,9% respectivamente), elevando-se constantemente a partir de 1982, de 12,5% para 15,5% em 1986 e finalmente 23,7% em 1990, quase o dobro que 1982.

Tabela 13

Taxa de alienação eleitoral, votos brancos e nulos e abstenções em relação ao total de eleitores inscritos - Eleições para Câmara Federal, RS, 1966-1994

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
Branco	8,08	12,12	9,11	8,86	11,79	16,44	28,08	14,56
Nulos	3,63	4,65	4,08	3,64	2,53	5,26	10,58	18,32
Abstenção	18,12	15,45	10,83	11,64	11,38	3,36	9,14	11,86
Taxa de Alienação	29,83	32,21	24,02	24,14	25,70	25,06	47,80	44,74

Fonte: TRE/RS

As taxas de alienação eleitoral para as eleições federais são ligeiramente mais elevadas que as da eleição estadual, mantendo, praticamente, o mesmo desempenho.

A marca da cena conjuntural no processo eleitoral é evidente. O bloco que permanece em torno de 30% corresponde aos anos de 1966 e 1970, anos eleitorais sob influência da ascensão e consolidação do regime militar. Contudo, a disputa política se acirra a partir de 1974, fato evidenciado pelo patamar da taxa de alienação eleitoral que vai ficar entre 23,0 e 26,0% em ambos os níveis eleitorais. Até a eleição de 1986, a primeira sob regime democrático, o padrão de participação eleitoral vai assemelhar-se aos padrões europeus. Contudo, é a partir da eleição de 1990 que assistimos a um incremento da taxa de alienação. O descrédito dos políticos e dos partidos torna-se uma realidade palpável.

A determinação das causas desta depressão de credibilidade está em aberto. Alguns apontariam a ação dos próprios políticos, corruptos e não cumpridores das promessas de campanha. Porém, ainda que o caso Collor e seu impeachment demonstrem que o problema de inépcia e corrupção não é prerrogativa do Legislativo, nem por isso a eleição de Fernando Henrique Cardoso sofreu abalos de monta, apesar do suspeito vice-candidato (Guilherme Palmeira) e do ministro trapalhão (Ricupero).

Em nossa opinião, a chave para compreender a depressão de credibilidade passa por dois elementos importantes: primeiro, a cultura política brasileira e, em segundo, o papel do legislativo.

A cultura política brasileira, em termos de suas posições acerca dos partidos e do sistema político, pode ser visualizada no momento do plebiscito sobre formas e sistemas de governo em 1993. Mantendo a tradição, foi escolhida a forma presidencial. Ou seja, conforme esta cultura, o poder executivo é o verdadeiro poder porque ele é a encarnação de uma pessoa especial com poderes especiais; o legislativo não deve ter poderes decisivos pois usaria-os em benefício próprio. Os componentes do legislativo são de difícil visualização em termos de prática e propostas, principalmente para o eleitorado dos grandes centros urbanos.

Isso remete ao nosso segundo elemento: quando o regime autoritário detinha as rédeas do poder efetivo no país, o legislativo desenvolveu o papel de apoiá-lo ou se opor simbolicamente. O principal trabalho dos partidos não era a criação de políticas públicas sistemáticas e a conseqüente tarefa de disputá-las tanto na sociedade quanto no parlamento. Os partidos no legislativo viram-se

valorizados pelo que representavam simbolicamente, ser contra ou a favor do regime. O resto era futuro. Essa simbolização veio até as eleições de 1986, reforçada pelo impacto do Plano Cruzado.

Mas podemos apontar um terceiro elemento neste cenário da falta de credibilidade dos partidos no plano legislativo: o papel dos meios de comunicação. Existiu uma ação sistemática de não separar o "joio do trigo" quanto à atividade dos parlamentares. A mídia televisiva e jornalística, desde a campanha de Collor, têm produzido uma imagem compacta do Legislativo brasileiro como um grupo de aproveitadores, ineptos e corruptos. A nota diferente é classificar os setores mais à esquerda como radicais ensandecidos que estão sempre contrários ao governo.

Essa situação de baixa credibilidade do plano legislativo se estabilizou nos pleitos de 1990 e 1994. As próximas eleições serão decisivas para confirmar o padrão ou para indicar novos caminhos. Se levarmos em conta o desempenho das eleições federais dos EUA podemos contemporizar os resultados da participação e da alienação eleitoral no RS. Em verdade, podemos estar assistindo a formação de um novo padrão de participação eleitoral por parte da sociedade gaúcha.

Tabela 14  
Participação eleitoral nas eleições para Câmara de Representantes nos Estados Unidos desde 1932.  
(Em %)

1932	50	1960	58
1934	41	1962	45
1936	53	1964	58
1938	44	1966	45
1940	55	1968	55
1942	32	1970	43
1944	53	1972	51
1946	37	1974	36
1948	48	1976	49
1950	41	1978	35
1952	58	1980	47
1954	42	1982	38
1956	56	1984	48
1958	43	1986	35

Fonte: TOINET, M.F, 1994, p.367.

\* Tendo em vista o objetivo de comparação com a alienação eleitoral, devemos ter em vista que a diferença entre 100% e o valor da participação eleitoral de cada ano corresponde, aproximadamente, a nosso índice, taxa de alienação.

Por outro lado, Wanderley dos Santos comparou as taxas de alienação eleitoral de Brasil com Bélgica e Finlândia, concluindo que no Brasil, apesar da obrigatoriedade do voto, existe uma alienação eleitoral elevada. Contudo, os dados indicados por Badie não permitem afirmar o

mesmo para o RS quando o período analisado compreende as eleições de 1974 a 1986, situando-o no mesmo patamar de certos países europeus.<sup>11</sup>

Qual a medida que oferece a dimensão da legitimidade do sistema político? A taxa de alienação eleitoral deve alcançar 50% mais um dos eleitores para tornar-se indicadora de não legitimidade do sistema eleitoral e do processo representativo? Se adotássemos esse critério com certeza teríamos de invalidar o processo eleitoral dos Estados Unidos como portador de credibilidade.

Independentemente das questões relativas às causas da participação e da não participação no processo eleitoral, o importante, tendo em vista nossos objetivos, é definir que quanto menor a taxa de alienação eleitoral maior será a quantidade de indivíduos integrantes da sociedade civil que darão suporte à institucionalidade da representação, tornando o sistema consistentemente representativo. Parece-nos significativo que quando mais de metade do eleitorado torna-se alienado em relação ao processo eleitoral a representatividade desse, enquanto processo de autorização, veja-se combatida.

Essa perigosa marca quase foi alcançada pelo sistema eleitoral proporcional e partidário no RS nos pleitos estaduais e federais de 1990. Dessa forma, amplos setores da sociedade deixaram de expressar suas preferências políticas diante das opções partidárias apresentadas. Mas esse foi o ponto máximo de toda a série de pleitos examinados.

### **6.3. A representatividade dos partidos gaúchos**

Até aqui viemos investigando a dimensão autorizativa da representação em termos de sistema eleitoral como um todo. No entanto, a dimensão autorizativa pode ser visualizada, também, através do desempenho eleitoral dos partidos. É claro que a representatividade de um partido não pode ser reduzida ao simples desempenho eleitoral. Contudo, essa é uma medida importante pois revela a quantidade de representados que, resguardadas as condições de autenticidade do processo eleitoral, autorizam os partidos a tornarem-se representantes. Se adotarmos o critério de quantidade

---

<sup>11</sup> Santos, *op.cit.*, p.42. Badie, Bertrand e Hermet, Guy. *Política comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993. p.229.

de voto para acusar a representatividade de um partido<sup>12</sup> podemos classificar os partidos de acordo com seu desempenho eleição à eleição:

Tabela 15  
Representatividade dos Partidos políticos - Eleições Estaduais

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
MDB/PMDB	MA	MA	MA	MA	MA	MA	A	M
ARENA/PDS/PPR	MA	MA	MA	MA	MA	M	M	A
PDT					A	M	A	M
PT					MB	B	B	M
PFL						B	B	MB
PL						MB	MB	MB
PCB/PPS						MB	MB	MB
PSB						MB	MB	MB
PCdoB							MB	MB
PTB								M
PSDB								MB
PRN								MB
PP								MB
PRONA								MB
PSTU								MB
PV								MB
PMN								MB
PSC								MB

Fonte: Tabela 1

\* graus de representatividade: MA = muito alta; A = alta; M = média; B = baixa; MB = muito baixa.

Tabela 16  
Representatividade dos Partidos políticos - Eleições Federais

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
MDB/PMDB	MA	MA	MA	MA	MA	MA	A	A
ARENA/PDS/PPR	MA	MA	MA	MA	MA	M	M	M
PDT					A	M	A	M
PT				MB	B	M	M	
PFL					B	B	MB	
PL						MB	MB	MB
PCB/PPS						MB	MB	MB
PSB						MB	MB	MB
PCdoB						MB	MB	MB
PTB							B	B
PSDB							MB	B
PRN							MB	MB
PP								MB
PRONA								MB
PSTU								MB
PV								MB
PMN								MB
PSC								MB

Fonte: Tabela 2

\* graus de representatividade: MA = muito alta; A = alta; M = média; B = baixa; MB = muito baixa.

<sup>12</sup> Utilizamos a seguinte escala: Muito Alta (mais de 35% de votos partidários); Alta (entre 20% e 35%); Média (entre 10 e menos de 20%); Baixa (entre 3 e menos de 10%); Muito Baixa (menos de 3%).

O movimento geral, de 1966 a 1994, nos mostra o processo de diminuição da capacidade de um partido dado situar-se em um ponto de alta representatividade. O período bipartidário traz duas forças situadas no ponto de muito alta representatividade. O período multipartidário vai ter mais partidos mas com menor representatividade diante do conjunto de representados. O sentido da desconstituição da alta representatividade dos partidos egressos do período autoritário pode ser visualizado através do cálculo da força partidária e seu sentido. Utilizamos a medida de tendência evolutiva, situando os partidos em termos de sua estabilidade, decréscimo ou crescimento da representatividade.<sup>13</sup>

Tabela 17  
Tendência Evolutiva - Período Bipartidário (1966-1978)

	MDB	ARENA
Estadual	E	E
Federal	E	E

Fonte: Tabelas 1 e 2

\* tendência evolutiva: E = estável; C = crescimento; D = decréscimo

Tabela 18  
Tendência Evolutiva Período Multipartidário (1982-1994)

	PMDB	PDS/PPR	PDT	PT	PFL	PL	PCB/PPS	PSB	PCdoB
Estadual	D	D	E	C	D	D	D	C	-
Federal	D	E	C	D	D	D	D	D	-

Fonte: Tabelas 1 e 2

\* tendência evolutiva: E = estável; C = crescimento; D = decréscimo

No período bipartidário temos a estabilidade da representatividade de MDB e ARENA, ambos em patamares muito altos, dividindo a representação quase exatamente ao meio.

<sup>13</sup> Tendência evolutiva, ou força partidária, é a medida proposta por Trindade em 1974. Em séries de quatro eleições, é calculada pela divisão entre o somatório dos dois primeiros resultados eleitorais e o somatório dos dois últimos resultados eleitorais. Em séries de três eleições é calculada pela divisão entre o somatório dos dois primeiros resultados eleitorais e o somatório do último resultado eleitoral. A condição de cálculo é que os partidos tenham participado em pelo menos três eleições. Partidos que tenham representatividade estável devem situar-se entre 90 e 110%; em decréscimo, menos de 90; e em crescimento, mais de 110. Trindade, Héglio. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. In Lamounier, Bolívar; Cardoso, Fernando H. (eds.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. p.175.

Lavareda utilizou medida semelhante, porém calculando a média das eleições anteriores à última e verificando o desvio percentual dessa média em relação ao percentual de votos do partido naquela última eleição. Lavareda, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo ed./IUPERJ, 1991. p.77-78.

No período multipartidário temos o descréscimo da representatividade dos partidos originários do bipartidarismo (PMDB e PDS), a estabilidade do PDT, o crescimento do PT, e a tendência decrescente dos pequenos partidos. A representatividade partidária dos principais partidos tende para o mediano, o que significa uma igualdade de influência e orientação junto ao eleitorado.

#### **6.4. Condicionantes da representação autorizativa no RS**

Em primeiro lugar, o aumento da parcela da população que participa na sociedade política, constituindo o eleitorado, é significativo, desde os anos 60 até o início dos noventa. Dessa maneira, incrementam-se as condições para o alargamento das bases legitimatórias do sistema eleitoral e do sistema partidário. Também se incrementam as condições para a elevação da capacidade do sistema eleitoral expressar o maior número possível de diferentes preferências e interesses políticos, na medida em que as parcelas incorporadas significam heterogeneidade social e regional.

Essas diferenças sociais recebem novo impulso por ocasião da redemocratização em 1985 e pela Constituição de 1988, nas quais aos analfabetos e aos jovens entre 16 e 18 anos é permitida a participação eleitoral. Permaneceram, contudo, certas condições a serem cumpridas para que os cidadãos sejam elegíveis: pertencimento a partido político, idades mínimas e diferenciadas de acordo com cargo, não ser analfabeto, dentre outras.

Três fases podem ser definidas quanto à questão da organização partidária. A primeira, estritamente dentro das regras e da política autoritária do regime de 64, que vai de 1966 a 1979, caracterizada pelo bipartidarismo. A segunda, de 1979 a 1984, fase do pluripartidarismo restringido e a terceira, de 1985 a 1994, fase da redemocratização e consolidação democrática.

Na primeira fase, apesar de cerceado pelas políticas repressivas do regime autoritário, o processo eleitoral revelou-se como o lugar onde abrigava-se o ponto de resistência na manutenção de uma posição pública diferente daquela dos detentores do poder. O bipartidarismo foi um mal mas também uma solução, na medida em que evitou o fechamento total das instituições representativas. Dessa maneira, as preferências políticas da sociedade puderam se organizar em torno de duas

políticas: contra ou a favor do regime (poderíamos incluir uma terceira, a dos indivíduos indiferentes e/ou anômicos).

A segunda fase nos diz do surgimento de um novo sistema partidário, mais adequado às diferenças que se produziram, tanto do ponto de vista social quanto político, no Brasil e no RS de então. A oferta de diferentes opções políticas propiciou uma melhor expressão das diferentes "correntes de opinião" de então. Contudo, a plena expressão dessas correntes ainda não havia sido implantada.

É na terceira fase que assistimos a explosão da liberdade de organizar partidos políticos, até então nunca vista. Praticamente qualquer grupo ou corrente de opinião pode buscar organizar um partido político para alcançar a representação. Assim, a expressão organizada das diferenças políticas é facilmente levada para o âmbito do ideal da representação como expressão da diversidade dos representados.

De forma geral, o sistema eleitoral e partidário tornou-se mais inclusivo, gerando as condições para o cumprimento do ideal da representação como expressão da diversidade dos representados.

Prosseguindo nossas conclusões, vimos que as taxas de alienação eleitoral no RS, de 1966 a 1986, apresentaram-se relativamente estáveis, dentro de patamares idênticos ou próximos aos padrões europeus. Em 1990 ultrapassaram os 40% de eleitores, mas não tornaram-se maioria absoluta. A eleição de 1994 sugere uma maior participação do eleitorado sem, contudo, repetir os patamares anteriores a 1990, lançando a possibilidade da estabilização de um padrão para a alienação eleitoral e, por consequência, de estabilização da representatividade do sistema eleitoral e do sistema partidário. Esse quadro é reforçado quando vemos que os principais partidos tenderam a igualar o seu patamar (mediano) de representatividade individual.

Dessa forma, paradoxalmente, é no período pós-transição democrática que vemos a menor confiança no sistema partidário, e por consequência, no sistema eleitoral.<sup>14</sup> Portanto, conforme a perspectiva da representação como autorização, há um decréscimo de representatividade do sistema eleitoral e partidário.

---

<sup>14</sup> Quando os partidos tradicionais vêm-se às voltas com seus péssimos desempenhos eleitorais não faltam aqueles que propõem a modificação do princípio eleitoral que rege as eleições para deputados estaduais e deputados federais.

De outro lado, quanto maior a alienação eleitoral menor a participação das preferências políticas dos mais diferentes grupos da sociedade na formação do corpo de representantes. Isso redundará em redução da capacidade de efetivar as diferentes opções políticas como representativas. Redução, portanto, da capacidade de expressão da diversidade. Caso consideremos o ideal de representação como expressão da diversidade dos representados, os sistemas eleitoral e partidário têm diminuída sua representatividade.

Apesar de, ao longo de todos esses anos, a alienação eleitoral permitir afirmar que o processo eleitoral sempre alcançou certo patamar de credibilidade, legitimando a legalidade do mandato, isso não encerra o problema da representação. É, apenas, um aspecto limitado dela.

Os resultados eleitorais indicam as preferências do eleitorado. E as preferências partidárias do eleitorado devem ser traduzidas em termos de alocação dos assentos parlamentares dos locais de representação. Assim, a fórmula de alocação dessas cadeiras é importante na determinação da representatividade das eleições. Nesse sentido, se coloca a importância da proporcionalidade do sistema eleitoral, ou seja, o quanto certo arranjo eleitoral garante a semelhança entre as preferências partidárias do eleitorado e a distribuição de assentos parlamentares. Esse será o tema do nosso próximo capítulo.

## 7. O problema da desproporcionalidade do sistema eleitoral riograndense

Nesse capítulo vamos analisar a questão da desproporcionalidade do sistema eleitoral, nos planos estadual e federal, do RS, de 1966 a 1994, e suas implicações para a representação política em termos dos seus aspectos descritivos e dos seus ideais normatizadores.

A dimensão descritiva do processo representativo tem como eixo a semelhança entre os representados e os representantes. Qual é o critério que deve ser observado para atestar tal semelhança? Como vimos nos capítulos anteriores a determinação desse critério é largamente arbitrária e dada tanto pelas características do objeto de investigação (o processo representativo situado em um dado tempo e espaço) quanto pelas determinações teóricas do investigador (variáveis políticas, sociológicas, culturais, etc.).

No âmbito do sistema eleitoral a desproporcionalidade<sup>1</sup> do sistema eleitoral é uma variável significativamente importante. Sua importância é dada pelas consequências que gera não apenas no processo representativo mas também no próprio sistema político. A desproporcionalidade de um sistema eleitoral revela o grau de semelhança entre as preferências partidárias dos representados e as preferências contempladas com a representação. Ou, de outra maneira, a proporcionalidade é a semelhança entre o sistema partidário eleitoral, fixado pelas preferências dos representados, e o sistema partidário parlamentar, fixado pelas normas do sistema eleitoral, basicamente através da fórmula eleitoral.

Dessa forma, quanto menos desproporcional for um sistema eleitoral mais representativo é o resultado produzido por ele.

Essa singular assertiva vale também para o ideal da representação como expressão da diversidade dos representados. Na medida em que o sistema eleitoral garante que as diferentes correntes políticas, organizadas como partidos, sejam guindadas à representação de acordo com a intensidade das diferentes preferências dos representados ele pode ser qualificado de representativo. Assim, podemos encontrar uma base comparativa entre os diferentes sistemas eleitorais, no sentido de identificar o quanto da diversidade das preferências dos representados ele tem condições de fixar na classe de representante.

---

<sup>1</sup> Não devemos confundir com o princípio eleitoral chamado "proporcional". Mesmo sistemas eleitorais regidos pelo princípio majoritário podem ter sua desproporcionalidade.

Uma das consequências da baixa desproporcionalidade, ou de sua inexistência, é não permitir que o sistema partidário torne-se oligarquizado, tendendo para a concentração e premiando fortemente sempre os mesmos partidos com um plus de assentos parlamentares superior a sua força eleitoral.

A desproporcionalidade, enquanto variável, pode ser identificada por meio de indicadores consagrados pela Ciência Política. O principal deles é o *índice de desproporcionalidade*, que mede o grau de variação entre o percentual das preferências partidárias do eleitorado e o percentual de assentos parlamentares obtidos por cada partido. Esse índice nos capacita a realizar análises longitudinais acerca dos efeitos do sistema eleitoral no tocante ao processo representativo. Mensurando a desproporcionalidade do sistema eleitoral considerando todas as eleições ao mesmo tempo, o *Break-even point* constitui-se em excelente instrumento de avaliação sistêmica. De outro lado, índices como o *Advantage ratio* são indispensáveis para proceder a análises mais pormenorizadas em relação aos partidos tomados individualmente e a cada eleição. E, ainda, a identificação do sentido do desenvolvimento da desproporcionalidade pode ser alcançado pela "Lei de conservação da desproporcionalidade".

Todos esses indicadores concorrem para dar à desproporcionalidade um significado quantitativo de maneira a possibilitar definir o grau de representatividade conforme os parâmetros enunciados pelo teoria descritiva da representação política e pelos ideais de representação, particularmente, o ideal de representação como expressão da diversidade dos representados.

A seguir vamos discutir de forma mais aprofundada as questões relativas à desproporcionalidade, considerando o acúmulo teórico existente hoje na Ciência Política, habilitando-nos a identificar empiricamente a situação do sistema eleitoral do legislativo estadual e federal do RS no período de 1966 a 1994

### **7.1. Questões teóricas sobre a desproporcionalidade e os sistemas eleitorais**

A capacidade de um sistema eleitoral converter votos em cadeiras de acordo com a distribuição das preferências do eleitorado foi chamada por Rae de proporcionalidade. A partir da consideração genérica de que um regime eleitoral é plenamente proporcional quando a porcentagem de votos recebidos por cada partido coincide com a porcentagem de cadeiras obtidas por cada um,

Rae salienta que nenhum sistema eleitoral conseguiu garantir tal situação.<sup>2</sup> O desvio da proporcionalidade, também chamado de desproporcionalidade, seria a regra inerente a todo e qualquer sistema eleitoral.

A relação ideal seria a simetria entre proporção/porcentagem de cadeiras e proporção/porcentagem de votos.<sup>3</sup> Para obter a proporcionalidade perfeita os distritos teriam que ser extremamente grandes em termos de número de assentos parlamentares ou então fazer com que os eleitores votassem duplamente. Criar tais sistemas implica que os políticos e os partidos deveriam ser convencidos a formatar regimes plenamente proporcionais.<sup>4</sup>

A partir dessa noção sobre a proporcionalidade e desproporcionalidade dos sistemas eleitorais Rae desenvolve um conjunto de importantes teses que transformaram-se em referências obrigatórias nos estudos sobre sistemas eleitorais.

A primeira das teses consideradas é a que define que nenhum sistema eleitoral é perfeitamente proporcional (primeira tese de semelhança, que sintetiza a segunda e quarta teses de semelhança)<sup>5</sup>, concedendo um número de assentos parlamentares superior à parte proporcional aos partidos com grande percentagem de votos (mais de 20%) e um número inferior aos partidos com menor percentagem de votos (menos de 20%). Sempre haveria um ou mais partidos beneficiados com um percentual de cadeiras acima de seu percentual de votos em detrimento de um ou outros partidos. Por derivação, os sistemas eleitorais tenderiam a beneficiar os grandes partidos eleitorais em detrimento dos pequenos partidos. Uma outra tese afirma que sistemas com princípio proporcional são menos desproporcionais que os sistemas majoritários (quarta tese de diferença).

Assim, é mais representativo um sistema eleitoral mais proporcional<sup>6</sup>, ou, em outras palavras, menos desproporcional. Da mesma maneira, é mais representativo um sistema eleitoral que

---

<sup>2</sup> Rae, Douglas W. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid; Ediciones CITEP, 1977. p.30.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.29.

<sup>4</sup> Cabe mencionar a experiência de assentos suplementares na Áustria e Alemanha como forma de aumentar a proporcionalidade. Estes assentos suplementares (em número limitado) compensariam eventuais perdas de partidos menores ou de partidos punidos pela fórmula eleitoral. Ver Brams, Steven J.; Fishburn, Peter C. A note on variable-size legislatures to achieve proportional representation. In Lijphart, Arend; Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an Electoral System: issues and alternatives*. New York; Praeger, 1984. p.175

<sup>5</sup> Rae, *op.cit.*, p.189.

<sup>6</sup> Novamente advertimos que não se trata do princípio da fórmula eleitoral.

tenha menores penalidades aos partidos individualmente considerados na distribuição de assentos parlamentares.

O problema da desproporcionalidade dos sistemas eleitorais ensejou análises mais pormenorizadas por parte de Rae e Taagepera e Shugart.<sup>7</sup> Elas dizem respeito às suas relações com o número de partidos (N) e a magnitude do distrito (M).<sup>8</sup>

Quando Duverger formulou suas teses sobre os efeitos do sistema eleitoral no tipo de sistema partidário (sistemas majoritários sem segundo turno tenderiam a formatar sistemas partidários bipartidos e sistemas proporcionais tenderiam a não impedir a formação de sistemas multipartidários), ele apresentou dois tipos de efeitos que concorriam para a formação desse ou daquele tipo de sistema partidário vis a vis o sistema eleitoral: os efeitos mecânicos (decorrentes das disposições, regras e leis eleitorais) e os efeitos psicológicos (dados no conjunto dos eleitores e dos integrantes dos partidos, em termos de suas ações formatadas no confronto diante dos resultados eleitorais propiciados pelos efeitos mecânicos).

Incorporando a perspectiva dos efeitos mecânicos e psicológicos de Duverger, Taagepera colocou o problema da desproporção em sua relação com o número de partidos do sistema partidário e a magnitude dos distritos, buscando estabelecer o que ele chamou de "Lei de conservação de D"<sup>9</sup>, ou seja, a manutenção dos desvios de proporcionalidade em patamares médios.

O esquema funcionaria da seguinte maneira: o efeito mecânico indicaria que para magnitudes (M) maiores que 10, a tendência é a ocorrência de baixos valores de desproporção (menos de 10%), o que por sua vez estimularia a elevação do número de partidos eleitorais efetivos (Ne), já que os partidos sentiriam-se encorajados a participar do processo eletivo.

Elevando-se o *número de partidos eleitorais efetivos* (Ne), aumenta a distância entre Ne e o *número de partidos parlamentares efetivos* (Np). O aumento dessa distância redundaria em elevação do índice de *redução do número de partidos* de Ne para Np (r), na medida em que,

---

<sup>7</sup> Rae, *op.cit.* Taagepera, Rein; Shugart, Matthew S. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

<sup>8</sup> Número de partidos diz respeito tanto ao número nominal de partidos concorrentes quanto ao número de partidos efetivos, eleitorais ou parlamentares, conforme definição do capítulo 4. Quanto à magnitude do distrito significa ela a quantidade de assentos parlamentares em disputa em uma dada circunscrição eleitoral.

<sup>9</sup> D significa a abreviação do índice de desproporção de Loosemore e Hanby. Ver Anexo.

conforme Taagepera e Shugart, os sistemas eleitorais tendem a não incrementar o número de partidos parlamentares efetivos ( $N_p$ ) na mesma proporção do incremento do número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ). Aumentando essa distância, a desproporção tem seus valores elevados.

Então, o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ) desce, tendo em vista o efeito psicológico, na medida em que os eleitores dos partidos penalizados tenderiam a buscar opções de voto mais seguras e não penalizadas, ao mesmo tempo em que os partidos tenderiam a não se arriscar a serem penalizados. Diminuindo o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ), diminui a distância entre  $N_e$  e  $N_p$  (redução de partidos,  $r$ ) baixando, portanto, os valores da desproporção. Dessa forma, o ciclo continua tendendo a "puxar" tanto o número de partidos efetivos quanto a desproporção para patamares médios, conservando o desvio de proporcionalidade.

Observando que para magnitudes de distrito inferiores a 5, a desproporção é alta e, depois dos efeitos mecânicos, em decorrência dos efeitos psicológicos, baixa seus valores; para magnitudes do distrito superiores a 10 assentos parlamentares, a desproporção é baixa e pelos efeitos psicológicos fica alta; resulta que para um conjunto variado de distritos de magnitudes diferentes estabelece-se, ao longo do ciclo, um número médio de desproporção. Essas considerações sugerem que existe um movimento de "gangorra" entre desproporção e número de partidos eleitorais efetivos.

Por outro lado, Rae notou que quando a magnitude do distrito sobe, também sobem a fragmentação do sistema partidário, tanto eleitoral quanto parlamentar.<sup>10</sup> Essa razão seria, contudo, marcada pelo crescimento decrescente. Já quando a desproporção do sistema eleitoral cresce, diminui a quantidade de partidos parlamentares.

Rae<sup>11</sup> aponta que os sistemas eleitorais (leis eleitorais) têm um efeito concentrador que se contrapõe ao processo de fragmentação de partidos. Os sistemas majoritários teriam os maiores freios ao processo de fragmentação. Já os sistemas eleitorais com princípio proporcional têm seu efeito concentrador diminuído, de forma que permitem uma melhor expressão e maior liberdade de desenvolvimento da fragmentação partidária.

A ocorrência do efeito concentrador pode ser detectada de duas formas. A primeira é verificando se há diminuição do número de partidos parlamentares diante do número de partidos eleitorais. Essa diminuição pode ser visualizada de duas maneiras: (1) através da simples

---

<sup>10</sup> Rae, *op.cit.*, p.127.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.148.

visualização entre número de partidos nominais, eleitorais e parlamentares; (2) através da fragmentação efetiva, comparando a fragmentação eleitoral e parlamentar. A fragmentação pode ser medida tanto pelo índice número de partidos efetivos, eleitorais e parlamentares, quanto pelo índice de fragmentação, eleitoral e parlamentar, de Rae. Lijphart confirmou o poder desses indicadores em identificar a desproporcionalidade de um sistema eleitoral, e por consequência, o próprio caráter concentrador do mesmo.<sup>12</sup>

A segunda forma de indentificar o efeito concentrador dos sistemas eleitorais é pela sua própria desproporção, isto é, a sua incapacidade em traduzir exatamente em percentual de assentos parlamentares o percentual de votos recebidos pelos partidos, beneficiando sempre os grandes partidos. Voltamos à nossa questão inicial: quanto menos desproporcional é um sistema eleitoral mais representativo ele é.

As teses e proposições que dizem respeito à proporcionalidade foram examinadas à luz do caso brasileiro no período de 45 a 64 por Lima Jr.<sup>13</sup>, o qual procedeu ao cálculo da sub e sobre-representação por partidos, agrupados em grandes e pequenos. Conclui que o sistema eleitoral do período conteve "considerável grau de distorção"; que a distribuição de cadeiras parlamentares beneficiou os grandes partidos (acima de 20% de votos); e que os grandes partidos beneficiados não eram os mesmos de uma eleição para outra.

Mais tarde, essas questões voltaram a ser examinadas por Lima Jr.<sup>14</sup>, o qual determinou o grau de desproporção do sistema eleitoral brasileiro para 1985. Esta análise buscou, também, relacionar a magnitude dos distritos com o número de partidos eleitorais e com a desproporcionalidade, tomando os dois últimos como variáveis dependentes do primeiro.

---

<sup>12</sup> Lijphart determinou a correlação entre desproporcionalidade e redução do número de partidos, acusando um coeficiente de correlação de 0,82. Lijphart, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989. p.220.

<sup>13</sup> Lima Jr., Olavo Brasil de. *Os Partidos Políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1983. p.75,112,116.

<sup>14</sup> Lima Jr, Olavo Brasil de; Santos, Fabiano Guilherme Mendes. O sistema proporcional no Brasil: lições de vida. In Lima Jr., Olavo Brasil de. *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991.

Em outra contribuição, Lima Jr. e Abranches<sup>15</sup> discutem a questão da justiça distributiva e, buscando oferecer elementos para o debate no Brasil, realizam uma análise comparada da representação eleitoral e questionam as noções de democracia, fragmentação e estabilidade política, a partir da caracterização do tipo de regime eleitoral, do número de partidos e da fragmentação partidária bem como a referida desproporcionalidade. Buscam, antes de mais nada, defender o princípio proporcional do sistema eleitoral brasileiro contrapondo aos argumentos majoritaristas uma análise comparada da realidade dos sistemas eleitorais das democracias capitalistas. O interessante nesse artigo é a apresentação de uma proposta alternativa ao problema dos desvios médios para cálculo da desproporcionalidade.

Wanderley Guilherme dos Santos também apresenta sua contribuição à questão da desproporcionalidade no contexto da discussão sobre autenticidade e representatividade do sistema parlamentar brasileiro. Afirma que no período que vai de 1946 a 1982 o sistema parlamentar brasileiro, em termos de representatividade, ficou no mesmo patamar que a experiência dos países democráticos do mundo capitalista em aproximado período.<sup>16</sup> O conceito de representatividade de Wanderley é praticamente o conceito de proporcionalidade do regime eleitoral:

*"Por representatividade compreende-se o grau de correspondência entre a distribuição das preferências partidárias entre os eleitores e a distribuição de poder parlamentar entre os partidos. Um sistema partidário-parlamentar será tanto mais representativo quanto mais sua composição partidária refletir os respectivos pesos eleitorais das diversas siglas. O dispositivo legal que transforma número de votos em número de cadeiras parlamentares é, assim, crucial na determinação do grau em que um parlamento é representativo."*<sup>17</sup>

Da mesma maneira, Rose considera que "The question of representativeness -that is, the relationship between a party's share of votes and seats- is a matter of degree, not kind."<sup>18</sup>

A questão da proporcionalidade perfeita está inserida na tentativa de estabelecer-se a justiça distributiva entre os partidos que almejam a representação. Busca-se assim garantir que todos os grupos e forças políticas organizadas em partidos políticos e que tenham apoio eleitoral em algum

---

<sup>15</sup> Lima Jr., Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio H. Representação eleitoral: conceitos e experiências. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.26, n°2, p.125-139, 1983.

<sup>16</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987. p.55

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.38.

<sup>18</sup> Rose, Richard. Electoral systems: a question of degree or of principle?. In Lijphart & Grofman, *op.cit.*, p.74.

setor da sociedade, possam obter lugar no parlamento. Para tanto, já o dissemos, a fórmula eleitoral desempenha papel fundamental.

No caso do Rio Grande do Sul, durante o período 1966-94, o ambiente do processo eleitoral foi conformado pela existência de um único distrito, com número de assentos parlamentares relativamente estável e com regras de conversão de votos em assentos também estáveis (a fórmula eleitoral utilizada é a de Hare, com distribuição das sobras pelo método das maiores médias).

Portanto, dado que a fórmula eleitoral não variou neste período, interessa-nos o resultado de sua aplicação, ou seja, identificar os montantes de desproporção do sistema eleitoral sob o princípio da representação proporcional, a sua relação com o número de partidos efetivos e com as magnitudes do distrito. Também identificaremos os beneficiários e os prejudicados partidários no processo de alocação de assentos parlamentares.

Ao submetermos a realidade do sistema eleitoral e partidário no âmbito das eleições proporcionais estaduais e federais do Rio Grande do Sul de 1966 a 1994 à investigação sobre o comportamento da proporcionalidade, por intermédio dos seus indicadores, estaremos em condições de avaliar a representatividade do processo eleitoral gaúcho desde o ponto de vista descritivo da representação política bem como identificar a realização, ou não, do ideal da representação como expressão da diversidade dos representados.

## **7.2. A desproporcionalidade do sistema eleitoral do RS**

Nesse item examinaremos o desvio da proporcionalidade no sistema eleitoral do Rio Grande do Sul de 1966 a 1994. A desproporção será identificada através dos índices dos desvios médios de Rae (I), de Lijphart (L), de Loosemore e Hanby (D), de Rose (R) e o dos desvios médios quadráticos (DM<sup>2</sup>), os quais são apresentados no Anexo.

Também iremos comparar os valores dos índices para o sistema eleitoral do RS em relação aos resultados existentes para as democracias ocidentais, bem como identificar o grau de desproporção do processo representativo como um todo (*Break-even point*). Por fim, o benefício e prejuízo dos partidos será visualizado através da proposta de Taagepera e Shugart (*Advantage Ratio*) e do cálculo dos desvios por partido, registrando a relação entre tamanho de partido e tipo de desproporção.

índices são baixos, indicando uma baixa desproporção. Dessa forma, o sistema bipartidário do regime militar foi capaz de levar a termo razoável o problema da justiça distributiva. Suas investidas controladoras das forças políticas deram-se em outros âmbitos e momentos. A observação das regras do sistema eleitoral e sua aplicação indiscriminada tanto para o partido da situação como para o partido da oposição permitiu, no RS, a expressão do voto contrário ao regime e a garantia de sua representação (com exceção dos representantes eleitos em 1966, quando certa parcela deles foi cassada).

No segundo momento, temos a elevação da desproporção, concomitante ao crescimento de siglas partidárias e dos níveis de competitividade eleitoral. Essa elevação não se refletiu de maneira uniforme no conjunto dos índices. O índice que melhor magnifica as desproporções (D), no entanto, demonstra o início desse crescimento já em 1982, terminando por atingir seu ápice na eleição de 1990, para em 1994, inusitadamente, baixar. Inusitadamente porque o número de partidos concorrendo no ano de 1994 aumentou, o que poderia levar a considerarmos que as condições de distribuição de assentos tornariam-se mais problemáticas.

Assim, enquanto o plano federal apresentou uma desproporção maior que a do plano estadual em 1986 e 1990, os pleitos para Assembléia Legislativa apresentaram desproporções maiores em 1982 e 1994. No período bipartidário os pleitos federais sempre tiveram desproporções maiores que os pleitos estaduais.

Esses resultados dão-se no âmbito dos partidos tomados individualmente, isto é, desconsiderando-se as coligações entre eles estabelecidas. A partir de 1986 os partidos estavam liberados para realizarem coligações. Não as realizaram imediatamente, somente em 1990. Dessa forma, o cálculo da desproporção deve levar em conta esse novo fator, verificando sua influência no processo de alocação dos assentos parlamentares a partir do ponto de vista da justiça distributiva.

O cálculo das desproporções, considerando como unidade de votação as coligações (tabela 21), nos revela o efeito destas no processo de alocação de assentos parlamentares. Com exceção do índice de Lijphart, em 1994, para o pleito estadual, todos os demais índices em ambos os níveis eleitorais apresentaram queda no valor da desproporção em relação à desproporção dos partidos tomados individualmente. Em 1990 e 1994, com exceção do índice de Lijphart, em 1994, em nível federal, as desproporções do plano federal voltam a ser maiores que as do plano estadual. O

### 7.2.1. Análise comparativa da desproporcionalidade do sistema eleitoral

#### do RS

Nesta seção procedemos ao cálculo da desproporção do sistema eleitoral do Rio Grande no período de 1966 a 1994 para as eleições para a Assembleia Estadual e para a Câmara Federal. Como foi indicado anteriormente, calculamos a desproporção a partir dos principais índices existentes comparando seus resultados e evidenciando o movimento geral da proporcionalidade.

Tabela 19

Desproporcionalidade das eleições estaduais do RS de 1966 a 1994 segundo os índices de Rae, Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado.

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
I*	0,19	0,73	0,34	0,46	0,90	0,65	1,67	1,20
L	0,19	0,73	0,34	0,46	0,90	1,10	1,25	0,31
D	0,19	0,73	0,34	0,46	1,80	2,60	9,20	6,21
R	99,81	99,27	99,66	99,54	98,20	97,40	90,80	93,79
DM2	0,04	0,53	0,12	0,21	0,93	0,55	1,59	1,34
Número de Partidos	2	2	2	2	4	8	12	18

Fonte: Tabelas 1 e 8

\* Na eleição de 1990 foi excluído do cálculo do índice a presença do PCB por ele ter alcançado menos de 0,5% dos votos (de acordo com as recomendações de Rae deve-se excluir partidos com menos de 0,5% dos votos). Em 1994 foram excluídos PSTU, PSC, PPS, PMN, PRN, PP, PV e PRONA.

Tabela 20

Desproporcionalidade das eleições federais do RS de 1966 a 1994 segundo os índices de Rae, Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado.

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
I*	0,42	0,76	0,72	0,83	0,68	1,50	2,39	1,01
L	0,42	0,76	0,72	0,83	0,63	2,34	0,73	2,06
D	0,42	0,76	0,72	0,83	1,37	6,20	12,35	5,66
R	99,58	99,24	99,28	99,17	98,64	93,80	87,65	94,34
DM2	0,18	0,58	0,52	0,69	0,67	3,31	10,02	0,92
Número de Partidos	2	2	2	2	4	8	12	18

Fonte: Tabelas 2 e 9

\* Na eleição de 1990 foi excluído do cálculo do índice a presença do PCB e do PSB por terem alcançado menos de 0,5% dos votos (de acordo com as recomendações de Rae deve-se excluir partidos com menos de 0,5% dos votos). Na eleição de 1994 foram excluídos PSTU, PSC, PPS, PMN, PRN, PSB, PV, PRONA e PCdoB.

A desproporcionalidade do sistema eleitoral do RS é melhor traçada em seu desenvolvimento pelo índice D. Nas tabelas 19 e 20 podemos ver que os demais índices tornam as distâncias entre uma desproporção e outra muito pequenas, dificultando uma análise mais imediata.

Apesar disso, considerando os dois planos, estadual e federal, e os índices em seu conjunto, podemos identificar dois períodos: de 1966 a 1982, e de 1986 a 1994. No primeiro, os

problema do índice de Lijphart é que ele não leva em consideração a desproporção contida no terceiro ou quarto partido. É um índice adequado para realidades bipartidárias.

Tabela 21  
Desproporcionalidade das eleições estaduais e federais do RS 1990/1994 (considerando as coligações) segundo os índices de Rae, Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado.

Estaduais	1990	1994	Federais	1990	1994
I	0,53	0,59		1,80	0,94
L	0,5	0,97		1,50	0,56
D	1,32	1,72		4,51	2,71
R	98,7	98,28		95,49	99,32
DM2	0,41	0,35		5,74	0,87
Nº de partidos	5	8		5	8

Fonte: Tabelas 1,2,8 e 9

Essa desproporção das coligações é resultado exclusivo da fórmula eleitoral de distribuição de assentos parlamentares. Já a desproporção que realmente ocorreu (dos partidos tomados individualmente) representa o efeito da fórmula eleitoral mais a distribuição de assentos dentro da coligação (estabelecida de acordo com o critério de candidato mais votado).

Contudo, para que possamos capturar o efeito das coligações sobre a desproporcionalidade realizamos outro exercício. Tomando os partidos individualmente e considerando seus resultados eleitorais em 1990 e 1994, nos planos estadual e federal, recalculamos a distribuição de assentos parlamentares como se não existissem as coligações. Em seguida calculamos a desproporção resultante utilizando os dois principais índices de desproporção (*D*, de Loosemore e Hanby; *I*, de Rae). Uma advertência deve ser feita: caso as eleições examinadas tivessem sido realizadas sem coligação os resultados efetivos certamente seriam outros, na medida em que as estratégias e táticas dos partidos seriam outras, assim como o posicionamento do eleitorado. O resultado de nossa simulação encontra-se na tabela 22.

Tabela 22  
Desproporção das eleições estaduais e federais no RS, 1990/1994 a partir de simulação de distribuição de assentos parlamentares considerando os partidos individualmente

	1990		1994	
	D	I	D	I
Ass.Leg.	5,20	0,91	4,71	0,71
Câm.Fed.	12,37	2,39	6,08	1,11

Fonte: TRE/RS, Tabelas 1 e 2

Comparando esses resultados com os das tabelas 19 e 20 vemos que: 1) os pleitos estaduais, em ambos os índices apresentaram uma desproporção menor quando a redistribuição de cadeiras não levou em conta as coligações; 2) os pleitos federais apresentaram desproporção igual (1990) ou maior (1994) para ambos os índices quando a redistribuição de cadeiras não levou em conta as coligações.

A conclusão é que as coligações provocam resultados aleatórios na desproporção. Os resultados acima sugerem uma hipótese que a exigüidade de casos ainda não permite confirmação: nos pleitos onde a magnitude do distrito é maior a coligação provoca elevação da desproporção (caso das eleições estaduais de 1990 e 1994 no RS). Futuras investigações, com maior número de casos (tanto no que se refere ao número de eleições quanto ao número de estados considerados) poderão confirmar essas proposições iniciais sobre o efeito das coligações na distribuição dos assentos parlamentares.

Concluimos, portanto, que as coligações introduziriam, no RS, um efeito de incremento da desproporção para os pleitos estaduais, evitando a alocação de assentos parlamentares conforme a votação do partido e introduzindo como elemento essencial do processo eleitoral a capacidade dos candidatos individualmente tomados obterem muitos votos. Dessa forma, a preferência do eleitorado por votar em pessoas seria estimulada por esse mecanismo de distribuição dos assentos para as coligações, em detrimento dos partidos enquanto entidades coletivas, hierarquicamente organizadas e disciplinadas e com diretrizes políticas e ideológicas diferenciadas.

Seguindo a proposição de Duverger, o efeito psicológico do sistema eleitoral indica que certa parcela dos eleitores que votaram em partidos e que foram punidos com a perda de assentos parlamentares veja-se desestimulada em perseguir a continuidade dessa opção nas eleições seguintes, nelas buscando, ao contrário, votar em candidatos individuais com condições de fazerem grandes votações e serem eleitos. Tais eleitores nada mais desejam do que obter sucesso em sua opção eleitoral.

Dessa maneira, faz sentido a sugestão de Nicolau e Schmitt<sup>19</sup> que salienta a necessidade de mudarem-se os critérios de distribuição dos assentos obtidos pela coligação entre os

---

<sup>19</sup> Nicolau, Jairo; Schmitt, Rogério. Sistemas eleitorais e sistemas partidários. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n°36, 1995.

seus integrantes, deixando de valer o voto do candidato individualmente, para valer a votação do partido. Só a partir dessa distribuição inicial dentro da coligação valeria o critério de candidato mais votado. Isso resolveria todos os problemas de desproporção introduzidos pelas coligações? Claro que não, porque o próprio cálculo distributivo no interior da coligação geraria desproporções. Mas, com certeza, iria diminuir a atualmente existente.

Disso tudo, resulta que a coligação pode ser considerada responsável tanto pela elevação da desproporcionalidade do sistema eleitoral gaúcho no plano estadual quanto pela diminuição dessa desproporção no plano federal. Entretanto, nas eleições futuras ela também pode não desempenhar qualquer efeito desproporcionalizador.

A coligação, *vis a vis* à fórmula eleitoral e à distribuição interna dos assentos recebidos pelas coligações conforme o candidato mais votado, ainda que legitimada pelos votos dos eleitores aos partidos que as compõem, encerra certa injustiça em relação às preferências destes eleitores na medida em que a sua força político-partidária ou não fica plenamente representada, ou, ao contrário, fica representada em excesso.

Conclusão importante é reconhecer que a partir dos valores dos índices de desproporção que existiram de fato nas eleições gaúchas, o sistema eleitoral gerou resultados mais representativos no período autoritário do que no período democrático. E sendo assim, teríamos uma incongruência nos dados ou uma insuficiência do quadro teórico? Nem um nem outro. Identificamos, em verdade, uma *dualidade*. O modelo esperado pelo cidadão médio democrático seria a plenitude da representação dentro do ambiente democrático e não o seu contrário. Porém, em primeiro lugar, conforme salienta Manin<sup>20</sup>, a representação política comporta aspectos democráticos e oligárquicos, seja na relação entre representado e representante, seja na sua institucionalidade. A representação apresenta um caráter duplo, podendo se desenvolver em um ambiente democrático ou em um ambiente não democrático. Como é redução da soberania de cada indivíduo, permite um arco muito elástico de ordenações institucionais.

Em segundo lugar, parece-nos que surpreendemos um efeito específico do sistema eleitoral quando submetido a condições ambientais diferentes. Se pensarmos em termos de *in puts* e *out puts* no processo representativo, podemos afirmar a existência de pelo duas realidades

---

<sup>20</sup> Manin, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. s.l.: Calmann-Lévy, 1995. p.305-306.

condicionadoras no período autoritário (limitação do número de partidos e plebiscitarização da disputa política) e de duas condições não limitadoras no período democrático (maior número de partidos e preferências partidárias fragmentadas). Esses *in puts* seriam processados pela fórmula eleitoral, gerando os resultados de maior desproporção para o período democrático e menor para o período autoritário. O sistema eleitoral, submetido a condicionantes de ambiente diferenciadas apresentou resultados diferenciados. Efetivamente, o sistema eleitoral no período democrático gerou resultados mais desproporcionais; portanto, a partir do quadro teórico aceito, menos representativos que os do período autoritário.

A desproporção do sistema eleitoral do RS pode ser comparada com outras experiências de sistemas eleitorais em democracias representativas, comparação essa que é, em verdade, um instrumento seguro para qualificar os resultados anteriormente demonstrados. Portanto, realizamos a comparação dos resultados dos diversos índices de medição da desproporcionalidade entre diferentes países democráticos e o Rio Grande do Sul.

Preliminarmente devemos lembrar que o índice de Lijphart (L) utilizado para os países em questão levou em consideração apenas os dois primeiros partidos. Não foi possível incorporar o índice de Rae (I) pois não tivemos contato ou conhecimento de alguma série de aplicação deste índice para países democráticos. Utilizamos, como aproximação, o índice do Desvio Médio Quadrado (DM2), já que esse índice tem por base o mesmo princípio, ou seja, a soma dos desvios dividida pelo número de casos.

Ao analisarmos comparativamente estaremos, em verdade, buscando confirmar, tendo em vista o caso do Rio Grande do Sul, a tese de Rae que afirma serem os sistemas eleitorais majoritários mais desproporcionais que os sistemas proporcionais. Caso o sistema eleitoral do Rio Grande do Sul, em suas diferentes épocas, se inscreva nos resultados internacionais das diferenças entre sistemas majoritários e proporcionais, estaremos confirmando a tese de Rae.

A seguir, a tabela 23 apresenta os índices de desproporcionalidade do sistema eleitoral dos países ocidentais com democracias consolidadas.

Tabela 23  
Índices de desproporcionalidade de Lijphart, Loosemore/Hanby, Rose e Desvio Médio Quadrado, por país (eleições nacionais) e RS (estaduais e federais).

ano	L (45-80)	D (1985)	R (1982)	DM2 (1968-1972)
Majoritários				
França V	12,3	20,6	79	14,35
Canadá	8,1	24,9	88	4,41
Nova Zelândia	6,3	19,0	80	7,61
Reino Unido	6,2	23,4	85	3,51
Estados Unidos	5,6	6,7	94(1980)	-
Austrália	5,6	11,7	87	3,70
Média	7,4	17,7	85,5	6,7
Proporcionais				
Luxemburgo	3,2	7,5	90	-
Noruega	3,1	8,7	91	4,44
Islândia	3,0	4,3	96	-
Bélgica	2,2	7,7	94	0,98
Irlanda	2,4	3,2	97	-
Itália	2,2	4,5	95	1,46
RF.Alemanha	2,1	0,8	98	0,40
Áustria	2,0	4,3	99	0,86
Finlândia	1,6	3,9	95	1,10
Suíça	1,5	4,3	96	1,22
Suécia	1,2	2,0	96	0,94
Israel	1,1	5,8	94	-
Holanda	1,1	2,8	97	0,43
Dinamarca	0,9	2,9	97	1,53
Média	2,0	4,5	95,4	1,34
Brasil		5,9		
RS-El.Estaduais-Partidos isolados				
*	0,66	2,69	97,31	0,66
**	0,89	6,00	94,00	1,16
RS-El.Federais-Partidos isolados				
*	1,06	3,54	96,46	2,11
**	1,71	8,07	91,93	4,75

Fonte: Lijphart; Taagepera e Shugart; Rose; Lima Jr. e Abranches.<sup>21</sup> Tabelas 19 e 20.

\* 1966-1994; \*\* 1986-1994

Considerando que os resultados dos índices dos países dizem respeito a democracias, isto é, onde existe liberdade de organização e de expressão políticas, vamos compará-los com os resultados das eleições gaúchas ocorridas no período democrático (1986-1994).

Em nenhum momento, seja considerando os partidos isoladamente, seja considerando as coligações, a desproporcionalidade do sistema eleitoral e partidário gaúcho foi superior aos limites empíricos dos demais sistemas proporcionais.

<sup>21</sup> Tabela montada a partir de Lijphart, *op.cit.*, p.213; Taagepera e Shugart, *op.cit.*, p.106; Lima Jr. e Abranches, *op.cit.*, p.136; Rose, *op.cit.*, p.75.

No plano federal, considerando os partidos individualmente, há uma constância na maior parte dos índices em situar a experiência riograndense próxima ao patamar da Noruega, praticamente o mais desproporcional sistema eleitoral com princípio proporcionalista. Já no plano estadual parece haver semelhança recorrente com a desproporção apresentada por EUA (sistema majoritário) e Israel. Além destes, temos Finlândia, Bélgica e Dinamarca.

Como podemos observar, o sistema eleitoral do Rio Grande do Sul, em relação à desproporcionalidade, para todos os índices e períodos, se inscreve no campo dos sistemas com princípio proporcional. Contudo, situa-se na posição de elevada desproporção nos sistemas proporcionalistas para o âmbito estadual e dos mais altos para o âmbito federal.

Genericamente, os índices de desproporcionalidade do sistema eleitoral do Rio Grande do Sul ficam próximos do limite superior do intervalo de valores de desproporção dos sistemas eleitorais com princípio proporcional das democracias ocidentais. Ao mesmo tempo, situam-se na extremidade inferior dos valores dos países com sistemas majoritários. Assim, o sistema eleitoral gaúcho, no período democrático, foi menos representativo que a maioria dos outros sistemas eleitorais com princípio proporcional.

### **7.2.2. Os partidos beneficiados e prejudicados pelo sistema eleitoral gaúcho**

Nessa seção, apresentaremos, em primeiro lugar, algumas considerações sobre a classificação do tamanho dos partidos. Em segundo lugar, iremos analisar o quadro de ganhos e perdas dos partidos no contexto da desproporcionalidade do sistema eleitoral. Assim, buscaremos confirmar ou negar a aplicabilidade da tese de Rae para o sistema eleitoral do RS, tese que afirma que partidos grandes ganham, proporcionalmente, mais assentos que seus votos permitem e que partidos pequenos perdem.

Qual ou quais os critérios para definir um partido como grande ou pequeno? Lavareda sugere como mais adequada a proposta de Lima Jr., qual seja, a de que a classificação do tamanho dos partidos (grande ou pequeno) depende da contextualização em termos do nível do pleito, se

municipal, estadual ou federal. Lavareda propõe, também, que deveria ser levado em conta o tipo de eleição, se majoritária ou proporcional.<sup>22</sup>

Assim como não classifica os partidos pelo lugar que ocupam em uma escala político-ideológica, Lavareda não classifica os partidos pelo seu tamanho. Porém, indica dois critérios preliminares que servem de base para definir o tamanho dos partidos: número de votos e número de cargos (aqui não sabemos se Lavareda se refere a cargos como assentos parlamentares ou cargos no executivo).

Lima Jr.<sup>23</sup> aponta como critério de definição do tamanho dos partidos o percentual de votos obtidos, onde grande partido seria aquele que tivesse obtido mais de 20% do total de votos válidos, tanto no nível estadual quanto no federal para as eleições de 1945 a 64.

Lima Jr. e Mendes Santos<sup>24</sup> estabelecem, ao invés de um marco entre pequenos e grandes, uma escala tripartida, ou seja, partidos com votação até 10%, partidos com votação de 11 a 20%, e partidos com 21% ou mais.

Já Wanderley Guilherme dos Santos<sup>25</sup> classifica como pequeno partido àqueles que obtém menos de 10% de assentos parlamentares (para o caso federal) para as eleições de 1954 a 62.

O critério de Gláucio Soares<sup>26</sup> situa-se no campo do número de assentos parlamentares. Porém, não há uma especificação percentual, classificando os partidos em grandes, médios e pequenos.

Concordamos que a classificação do tamanho de um partido deve obedecer a uma contextualização. No entanto, discordamos do critério de *número de cargos* ou de *assentos parlamentares* para definir o tamanho de um partido. O número de assentos sofre influências da fórmula eleitoral empregada e de outros dispositivos do sistema eleitoral que interferem na distribuição destes assentos. Julgamos mais apropriado definir o tamanho do partido por sua presença junto ao eleitorado, dada pela votação, que significa a capacidade de legitimação da inserção

---

<sup>22</sup> Lima Jr., *Os Partidos políticos brasileiros...*, p.76. Lavareda, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo ed./IUPERJ, 1991. p.66-67.

<sup>23</sup> Lima Jr., *Os Partidos políticos brasileiros...*, p.114.

<sup>24</sup> Lima Jr. e Santos, *op.cit.*, p.149.

<sup>25</sup> Santos, *op.cit.*, p.101.

<sup>26</sup> Soares, Gláucio A.D. *Sociedade e Política no Brasil* (desenvolvimento, classe e política durante a segunda república). São Paulo: Difel, 1973. p.91,93.

político-social do partido junto a grupos e setores da sociedade, seja no sentido de manutenção ou mudança do *status quo*, seja como falseamento ou obediência/correspondência aos interesses e simbolizações daqueles grupos e setores.<sup>27</sup>

Portanto, para nossa finalidade, empregaremos o critério de número de votos, traduzido pelo percentual de votos de cada partido, utilizando como base a escala tripartida de Lima Jr. e Mendes Santos.

Vamos chamar de *pequeno* partido aqueles que tenham até 10% dos votos; de *médio* partido aqueles que tenham entre 11 e 20% de votação; e de *grande* partido aqueles que tenham acima de 20% de votação.

Para os pleitos de 1966, 1970, 1974 e 1978, temos somente dois partidos que repartem de forma razoavelmente equitativa os percentuais de votos. Dentro de nossa definição seriam considerados grandes partidos. É claro que esta classificação, neste período, fica prejudicada devido ao bipartidarismo imposto. Mas mesmo assim ela se sustenta pois poderíamos ter um grande partido situacionista e um pequeno partido de oposição.

Na década de 80, para as eleições estaduais, temos, em 1982, três grandes partidos [PDS, PMDB, PDT] e um pequeno partido [PT]; em 1986, um grande partido [PMDB], dois médios [PDS e PDT] e cinco pequenos [PT, PFL, PCB, PSB e ULN]; em 1990, dois grandes [PMDB e PDT], dois médios [PDS e PTB], e oito pequenos partidos [PT, PFL, PCB, PSB, PL, PSDB, PC do B, PRN]; em 1994, temos um grande partido (PPR), quatro médios partidos (PDT, PT, PMDB, PTB) e treze pequenos partidos (PSC, PL, PPS, PFL, PMN, PRN, PP, PSB, PV, PSDB, PRONA, PCdoB, PSTU).

As eleições para Câmara Federal apresentaram o mesmo conjunto de partidos que as eleições estaduais para os pleitos de 1982 e 1986, acrescentando um nono partido (PCdoB), pequeno. Porém, em 1990, vemos duas modificações. O PT passa a ser um médio partido, saindo de sua condição de pequeno, e o PTB, que na eleição estadual era médio, é aqui um pequeno partido. Dessa forma, temos dois grandes partidos (PMDB, PDT), dois médios (PT e PPR) e oito pequenos [PTB, PFL, PCB, PSB, PL, PSDB, PC do B, PRN]. Em 1994, temos um grande partido (PMDB) e três

<sup>27</sup> É claro que um partido pode ter sua legitimidade junto ao eleitorado aumentada pelo fato de ter sido beneficiado com um número maior de cadeiras do que lhe seria devido (ou seja, correlação entre tamanho partidário e desproporção em uma série temporal). O efeito disso será transmitido para a eleição seguinte.

médios (PPR, PDT, PT), seguidos de quatorze pequenos partidos (PTB, PSC, PL, PPS, PFL, PMN, PRN, PP, PSB, PV, PSDB, PRONA, PCdoB, PSTU).

Em termos gerais, os partidos tendem a distribuírem-se entre duas categorias: pequenos e médios. O único partido que pode ser considerado grande em todo o conjunto de eleições é o PMDB. PDS/PPR e PDT oscilaram entre ser grande e médio partido (votações em torno de 20%), enquanto que PT e PTB tenderam a situar-se, consistentemente, como médios partidos. Além disso, a maioria dos partidos pequenos nas duas últimas eleições apresentaram desempenho eleitoral que nos permitiria, até mesmo, classificá-los como micros partidos.

A desproporcionalidade do sistema eleitoral e partidário do Rio Grande do Sul sugere a necessidade de identificar as forças político-partidárias que ganharam e perderam no processo eleitoral da transformação de votos em cadeiras. Necessário é, também, classificar estas forças de forma a oferecer condições de confirmarmos, ou não, a tese de Rae: os grandes partidos são beneficiados em detrimento dos pequenos (por benefício devemos entender a sobre-representação).

Uma das formas de identificar quem ganhou e quem perdeu é proposta por Taagepera<sup>28</sup>, conhecida como *Advantage ratio*, ou índice *A*. Consiste em dividir, por partido, o percentual de cadeiras obtidas pelo percentual de votos ganhos. A proporcionalidade perfeita é dada pelo valor 1, enquanto que valores abaixo de 1 representariam prejuízo para o partido e valores acima de 1 representariam ganhos acima da proporcionalidade devida. Sua fórmula é dada pela expressão:

$$A = \%cadeiras/\%votos$$

A seguir apresentamos os resultados da aplicação do índice para as eleições estaduais do Rio Grande do Sul no período de 1966-1994, repartidos em período bipartidário, de 1966 a 1978 e em período multipartidário, de 1982 a 1994.

No período bipartidário a distorção da votação dos partidos em relação ao número de assentos parlamentares sempre foi muito pequena. Por trás de uma aparente irrelevância, existem regularidades e surpresas. A regularidade é a sistemática sobre-representação do MDB, em detrimento da ARENA. A surpresa é que o MDB em 1970, ano de intensa repressão política e de descrédito da oposição, mesmo obtendo minoria de votos, logra ser sobre-representado, tanto para o pleito estadual quanto para o pleito federal.

<sup>28</sup> Taagepera e Shugart, *op.cit.*, p.67-68.

Tabela 24  
Distorção da proporcionalidade por partido.  
RS, Eleições Estaduais, 1966-78. Índice A.

	1966	1970	1974	1978
ARENA	0,99	0,99	0,99	1,01
MDB	1,01	1,01	1,01	0,99

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

Tabela 25  
Distorção da proporcionalidade por partido.  
RS, Eleições Federais, 1966-78. Índice A.

	1966	1970	1974	1978
ARENA	0,99	0,98	0,99	0,98
MDB	1,01	1,02	1,01	1,02

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

O sistema de alocação de assentos parlamentares não perturba significativamente os partidos. Inclusive garante para a oposição ao regime uma quantidade percentual de assentos no parlamento superior ao seu percentual de votos. É lógico que esse parlamento não detém poderes suficientes para obstaculizar cabalmente a política do regime. Quando o fez este não hesitou em lançar mão de instrumentos mais persuasivos e diretos (cassações) do que apenas alterar a fórmula eleitoral. As estratégias eleitorais do governo autoritário se intensificaram quando do ascenso da luta oposicionista, seja ainda na década de 70 com a lei Falcão, seja com a imposição do voto vinculado e impedimento de coligações em 1982 (tabelas 24 e 25).

Já no período multipartidário (tabelas 26 e 27) o herdeiro do MDB, o PMDB, vai apresentar desempenho semelhante no tocante à capacidade de ser sistematicamente sobre-representado. O sucessor da ARENA, o PDS, vai também se perfilar como partido que sistematicamente vai ser sobre-representado. O PDT será outro partido que se enquadra nessa categoria. O PT apresenta um duplo movimento: no plano estadual tem tendência à sub-representação, enquanto que no plano federal tem tendência à sobre-representação.

Tabela 26  
Distorção da proporcionalidade por partido.  
RS, Eleições Estaduais, 1982-94. Índice A.

	1982	1986	1990	1994
PDS	1,03	1,05	1,35	1,01
PMDB	1,02	1,03	1,02	1,02
PDT	0,98	1,02	1,10	1,04
PT	0,00	1,01	0,93	0,75
PFL		0,96	0,86	1,12
PSB		0,00	1,06	1,97
PL		0,00	0,00	0,00
PCB		0,00	0,00	0,00
PCDOB			1,64	2,17
PTB			0,99	1,02
PRN			0,00	0,00
PSDB			0,00	0,62
PP				0,00
PRONA				0,00
PSTU				0,00
PV				0,00
PMN				0,00
PSC				0,00

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

Tabela 27  
Distorção da proporcionalidade por partido.  
RS, Eleições Federais, 1982-94. Índice A.

	1982	1986	1990	1994
PDS	1,01	0,98	1,46	1,01
PMDB	1,02	1,09	0,99	1,04
PDT	1,01	1,13	1,06	1,04
PT	0,00	0,76	1,13	1,16
PFL		0,86	0,55	1,33
PSB		0,00	0,00	0,00
PL		0,00	0,00	0,00
PCB		0,00	0,00	0,00
PCdoB		0,00	0,00	0,00
PTB			0,00	0,80
PRN			0,00	0,00
PSDB			1,17	0,93
PP				0,00
PRONA				0,00
PSTU				0,00
PV				0,00
PMN				0,00
PSC				0,00

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

Partidos como o PFL, PSDB e PTB apresentam um padrão de sobre e sub-representação sem tendência definida, seja pelo número insuficiente de observações disponíveis (duas eleições) capazes de oferecer uma padrão de tendência, seja pela oscilação dos resultados.

Já partidos como o PSB e PCdoB têm sido felizes no plano estadual no sentido de serem intensamente beneficiados com a sobre-representação, graças às suas coligações e seus

solitários candidatos "bons de votos". A condição de coligado e possuidor de um candidato competitivo não conduz necessariamente ao caminho da sobre-representação. Houve, apenas, uma oportunidade em que foram beneficiados. Talvez o fator mais importante para o PSB ser sobre-representado tenha sido as coligações realizadas com o PT. O PT, no plano estadual, não tem quantidade suficiente de nomes expressivos a ponto de serem considerados como "puxadores de votos", deixando, assim, o espaço aberto para fortes candidatos dos partidos que com ele coligam. A força eleitoral estadual do PT radica em sua votação difusa entre candidatos e legenda. Diferente é o quadro no plano federal. Nele, o PT é sobre-representado devido à forte expressão eleitoral dos seus principais candidatos, invertendo a situação do plano estadual, provocando a sub-representação de seus coligados. Quanto ao PCdoB, contou com a força política de um único candidato, ou seja, foi sobre-representado em decorrência de seu próprio esforço. Os partidos restantes foram sistematicamente sub-representados, apresentando baixos percentuais de votação e não possuindo candidatos competitivos.

Existe um problema no índice *A* de Taagepera (tabelas 26 e 27). Ele serve para medir bem apenas aqueles partidos que obtiveram cadeiras no parlamento. Aqueles partidos que foram excluídos da representação parlamentar não têm especificado o quanto perderam na medida em que apresentam índice 0.

Assim, é interessante retornar ao uso da simples subtração de percentuais de cadeiras por percentuais de votos. Quando o sinal for positivo teremos ganhos percentuais do partido em termos de distribuição de cadeiras e quando o sinal for negativo teremos prejuízo do partido. Novamente separamos em dois períodos de acordo com o sistema partidário vigente (tabelas 28 e 29).

Tabela 28  
Diferenças entre percentual de cadeiras parlamentares e percentual de votos por partido.  
RS, Eleições Estaduais, 1966-78.

	1966	1970	1974	1978
ARENA	-0,19	-0,73	-0,34	0,46
MDB	0,19	0,73	0,34	-0,46
Magnitude da diferença	0,38	1,46	0,68	0,92

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

Tabela 29  
Diferenças entre percentual de cadeiras parlamentares  
e percentual de votos por partido.  
RS, Eleições Federais, 1966-78.

	1966	1970	1974	1978
ARENA	-0,42	-0,76	-0,73	-0,83
MDB	0,42	0,76	0,73	0,83
Magnitude da diferença	0,84	1,52	1,46	1,66

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

A magnitude das perdas e ganhos do período bipartidário é muito pequena, menor que 1% nos pleitos estaduais e menor que 2% nos pleitos federais. Em termos absolutos a maior sobre-representação foi do MDB em 1978 no plano federal e em 1970 no plano estadual. As maiores perdas foram da ARENA nesses mesmo anos.

As tabelas 30 e 31 nos mostram as magnitudes percentuais dos ganhos e prejuízos dos partidos no período 1982-1994. No plano estadual os partidos que apresentaram regulares diferenças percentuais entre votos e cadeiras na forma de sobre-representação superiores a 1% foram o PDS, PMDB, PDT e PSB. Partidos como o PDS e o PSB se destacaram na sobre-representação, o primeiro alcançando 6,13% em 1990 e o segundo 2,69% em 1994.

Tabela 30  
Diferenças entre percentual de assentos parlamentares obtidos  
e percentual de votos por partido. RS, Eleições Estaduais, 1982-94.

	1982	1986	1990	1994
PDS	1,10	0,84	6,13	0,31
PMDB	0,70	1,35	0,39	0,31
PDT	-0,45	0,31	2,11	0,67
PT	-1,35	0,10	-0,64	-3,60
PSB		-0,70	0,08	2,69
PFL		-0,39	-0,60	0,20
PCB		-0,81	-0,41	-0,40
PL		-0,70	-1,73	-0,62
PRN			-2,95	-0,15
PSDB			-2,95	-1,11
PCdoB			0,70	0,98
PTB			-0,19	0,31
PP				-0,45
PRONA				-0,32
PSTU				-0,13
PV				-0,11
PMN				-0,03
PSC				-0,03
Magnitude da diferença	3,60	5,20	18,88	12,42

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

Tabela 31  
Diferenças entre percentual de assentos parlamentares  
obtidos e percentual de votos por partido.  
RS, Eleições Federais, 1982-94.

	1982	1986	1990	1994
PDS	0,52	-0,31	9,09	0,10
PMDB	0,74	4,37	-0,14	0,97
PDT	0,11	1,83	1,31	0,62
PT	-1,36	-2,01	1,48	3,15
PCdoB		-0,73	-0,78	-0,44
PSB		-0,81	-0,49	-0,47
PFL		-1,05	-2,60	0,81
PCB/PPS		-0,86	-0,34	-0,27
PL		-0,43	-1,98	-0,73
PRN			-1,65	-0,16
PSDB			0,47	-0,45
PTB			-4,37	-1,63
PP				-0,71
PRONA				-0,48
PSTU				-0,13
PV				-0,06
PMN				-0,10
PSC				-0,04
Magnitude da diferença	2,73	12,40	24,7	11,32

Fonte: Tabelas 1, 2, 8 e 9

No plano federal, o partido regularmente sobre-representado em mais de 1% foi o PDT. Contudo, não foi a maior diferença. O PDS é o detentor dessa marca (9,09 em 1990). PDS, PMDB e PT foram partidos sobre-representados mas que em alguma eleição apresentaram resultado negativo. Nesse sentido o PT se destaca apresentando percentuais de diferença entre votos e cadeiras sempre superiores a 1%.

Quanto à sub-representação, nos pleitos estaduais temos como regularmente sub-representados de forma superior a 1% o PT, o PRN, o PL e o PSDB. Nos pleitos federais temos como partidos sistematicamente sub-representados o PTB e o PL.

No plano estadual e federal, apresentando tanto uma sobre-representação quanto também uma forte sub-representação temos o PFL e o PT.

A magnitude da diferença percentual entre votos e cadeiras parlamentares sobe de 1982 a 1990, onde atinge seu ápice para ambos os níveis eleitorais. Nesse período a maior magnitude de diferença é do nível federal. Já em 1994, além de diminuírem em relação ao pleito anterior, atingem praticamente o mesmo valor (11 e 12%).

No conjunto, o PDS/PPR, o PMDB e o PDT são os partidos que mais e sistematicamente têm obtido diferenças de sobre-representação significativas. Apresentando

importantes sobre e sub-representação, com preponderância desta última, está o PT. Esses resultados seguramente estão conectados às coligações estabelecidas no plano estadual. No campo da sub-representação, com mais de 1% de perdas em relação a seu percentual de votos, estão partidos de relevância no jogo político nacional: PFL, PSDB, PTB e PL. O PRN, além de sofrer forte sub-representação, já demonstrou que foi um partido de uma eleição só (1990).

Esses resultados nos mostram que a sobre e sub-representação não varia de acordo com a dimensão ideológica dos partidos. O desvio de representação atinge tanto partidos de direita, quanto de centro e de esquerda. Contudo, a maioria dos pequenos partidos, além de não obter assentos parlamentares, foi sub-representada (exceções: PSB e PCdoB). Ao contrário, a maioria dos partidos que foram grandes, ou médios, mas muito próximos de tornarem-se grandes, foi sistematicamente sobre-representada. Essa questão será melhor abordada na seção seguinte.

### 7.2.3. Propriedades sistêmicas da desproporção no sistema eleitoral do RS

A tipologia da desproporcionalidade dos sistemas eleitorais foi estabelecida por Taagepera e Shugart ao relacionarem o *Advantage Ratio* com o percentual de votos dos partidos. Como vimos, o *Advantage Ratio* é uma medida que situa os partidos em relação à sub ou sobre-representatividade. Associado com o percentual de votos, ele produz uma imagem gráfica significativa no sentido de posicionar os partidos em relação à proporção perfeita, isto é, quando o percentual de cadeiras corresponde ao percentual de votos. A proporção perfeita corresponde à reta, perpendicular ao eixo  $x$  (% de votos), localizada no número 1 que, por sua vez, corresponde à proporcionalidade perfeita do índice  $A$ .

Nesse contexto, tem particular importância o *Break-even point* ( $b$ ), que é definido por Taagepera e Shugart como "the share of votes at which the average profile curve crosses the perfect PR line ( $A=1$ )".<sup>29</sup>

Esse ponto significa o momento em que a curva mediana do encontro entre os valores do índice *Advantage Ratio* e o percentual de votos dos partidos cruza a linha de proporcionalidade perfeita ( $A=1$ ) se deslocando para uma posição de sobre-representação, estabelecendo o percentual mediano de votos de um conjunto de séries eleitorais em um dado sistema eleitoral e demarcando a

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 68.

fronteira entre o conjunto principal de partidos sub-representados e o conjunto principal de partidos sobre-representados.

Na medida em que esse percentual se situe em patamares altos, poucos são os partidos que conseguem se colocar para além do ponto B. Assim, o *break-even point* identifica, de certa forma, o grau de concentração existente em um sistema eleitoral em um tempo dado.

Antes de passarmos à análise do sistema eleitoral do RS, é preciso esclarecer o procedimento para o cálculo do ponto B. Taagepera e Shugart<sup>30</sup> apontam dois meios de calcular o ponto B e, conseqüentemente, estabelecer a curva mediana. O primeiro inicia com a determinação de intervalos maiores ou iguais a 5% dos votos, tendo pelo menos cinco pontos ao longo da reta do eixo x. A seguir calcula-se a mediana dos valores deste intervalo e a mediana dos valores do índice A contidos nele. Calculados e marcado os dois pontos, passa-se ao próximo intervalo e assim por diante. Ligam-se os pontos e o momento de passagem da curva ou reta de ligação pela reta  $A=1$  é o ponto B.

O segundo meio de calcularmos o ponto B é formando quadrantes no gráfico, onde o eixo horizontal deve ser a reta  $A=1$ , enquanto que o eixo vertical deve ser traçado buscando deixar nos quadrantes I (esquerda, acima) e IV (direita, abaixo) o menor número possível de casos, casos esses que doravante vão ser tratados como erros. Os erros do quadrante I devem ser estabelecidos de forma a corresponderem em número aos erros do quadrante IV. Dessa forma, o ponto B será o cruzamento do eixo horizontal ( $A=1$ ) com o eixo vertical ( $B=v$ ).

Quando os valores do ponto B de um e outro método forem muito diferentes utiliza-se o recurso de calcular a média entre os dois *break-even point* encontrados.

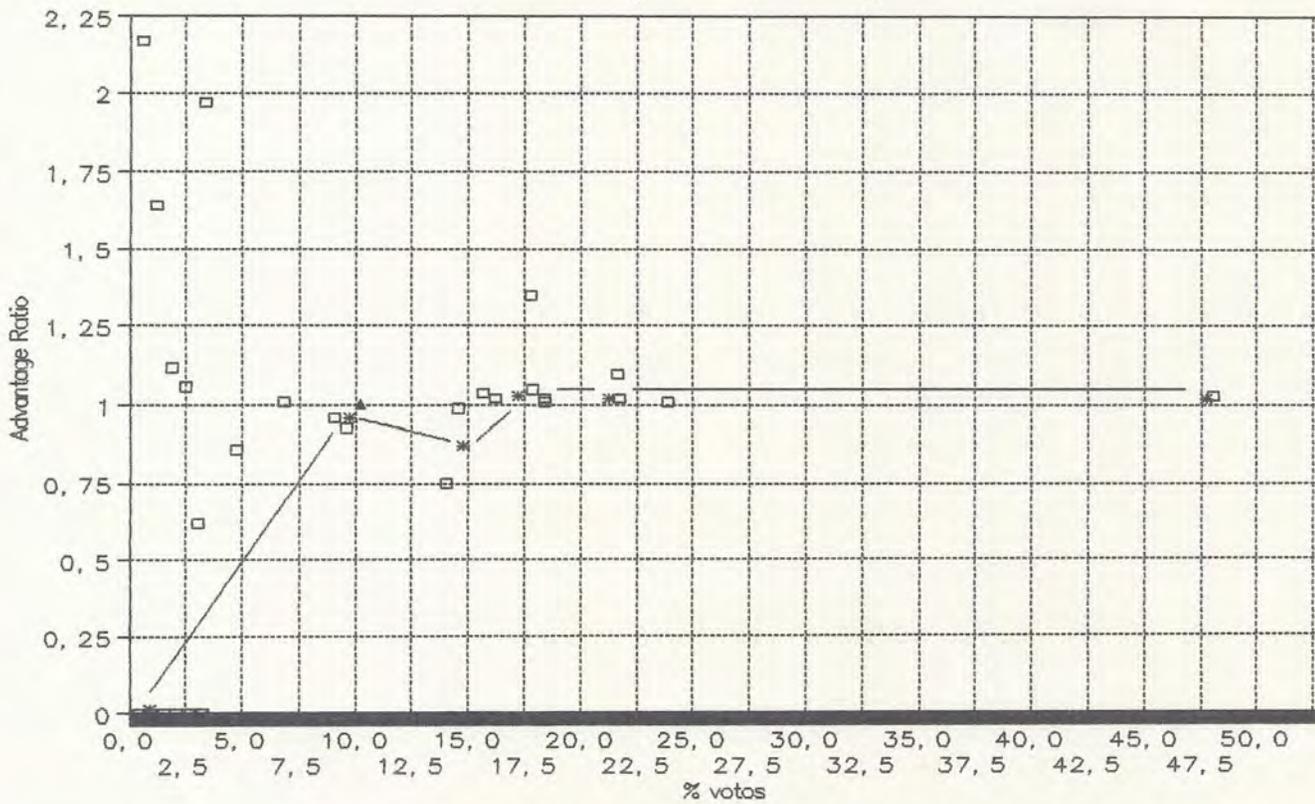
Findo esse esclarecimento metodológico podemos passar à análise do sistema eleitoral do RS no período de 1982 a 1994. O período se restringe a estes anos porque o quadro bipartidário, com baixas desproporções só iria introduzir distorções no estabelecimento do ponto B.

Para as eleições federais, os dois métodos para o cálculo do ponto B coincidiram. Essas eleições apresentaram, conforme a classificação proposta por Taagepera <sup>31</sup>, uma curva *early rise*, na medida em que o ponto B situou-se em torno de 11% (Gráfico 1).

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.258.

<sup>31</sup> São tipos de curvas medianas a) flat ( $B < 5\%$ ); b) early rise ( $5\% < B < 15\%$ ); c) late rise ( $15\% < B < 25\%$ ); d) very late rise ( $B > 25\%$ ); tendo ainda os

Break—even point / Eleições Estaduais  
RS - (1982/1994)



□ Partidos políticos \* Pontos médios ▲ Break even point

Já o pleito estadual teve de ser calculado pelo ponto médio entre os pontos B calculados pelas duas formas acima indicadas. Esse ponto médio de B situou-se em aproximadamente 10,3%, gerando, portanto, também uma curva *early rise*, porém praticamente com um ponto mais baixo que as eleições federais (Gráfico 2).

Assim sendo, o nível federal aparece como mais concentrador que o estadual, ainda que, devido a distância entre um e outro ser pequena, seria mais apropriado considerar que ambos têm padrões de concentração semelhantes. Conforme indicam Taagepera e Shugart<sup>32</sup>, a curva *early rise* tende a ocorrer em sistemas eleitorais onde a magnitude do distrito seja maior que 20 assentos parlamentares.

Concluimos afirmando que o sistema eleitoral gaúcho, de 1982 a 1994, tanto para o nível estadual quanto para o federal, e tendo em vista a desproporção individual dos partidos, situou-se em um patamar que permite atestar sua representatividade, principalmente se levarmos em conta que o tipo de curva de desproporcionalidade encontrado (*early rise*) o situa em uma espécie de segundo escalão em termos de desproporção, isto é, ocuparia uma zona correspondente ao segundo lugar (o primeiro lugar seria da *flat*).

Outro ponto de relevância na análise do sistema eleitoral e seus efeitos diz respeito ao tamanho dos partidos e sua relação com a desproporção. A seguir vamos examinar a sub e sobre-representação partidária levando em conta o agregado por tamanho de partido, tendo em vista as considerações anteriormente estabelecidas. Portanto, os partidos serão classificados como grandes (20% ou mais dos votos partidários), médios (de 10 a menos de 20%) e pequenos (menos de 10%).

Inicialmente, devemos considerar a divisão genérica dos partidos em dois campos: a sub e sobre-representação (tabelas 32 e 33).

Tabela 32  
Partidos nominais por tipo de desproporção,  
RS, Eleições Estaduais, 1966-94

	1966/70/74/78	1982	1986	1990	1994
Sub	50	50	50	58,33	61,11
Sobre	50	50	50	41,67	38,89
Total(N)	2	4	8	12	18

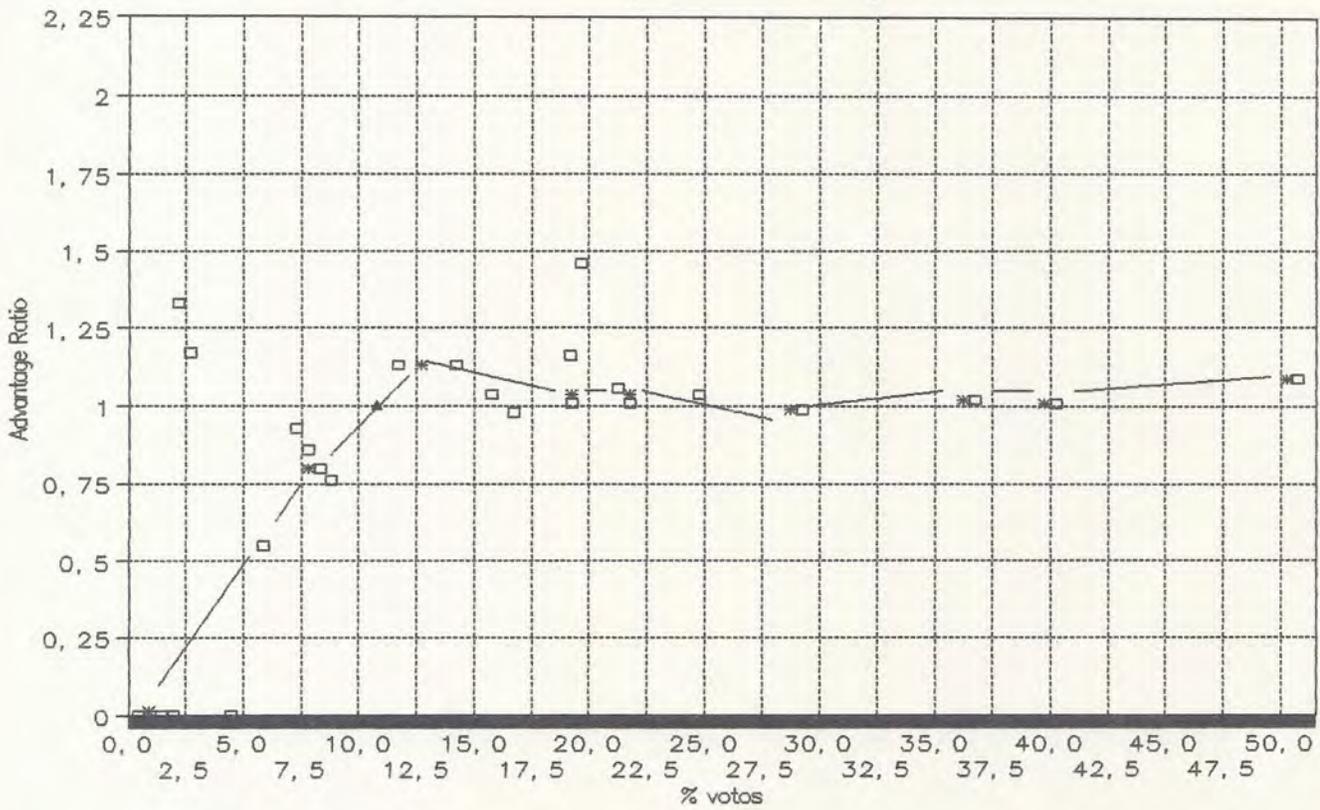
Fonte: Tabelas 24, 26, 28 e 30

---

seguintes casos desviantes derivados das primeiras: middle valley, middle peak, wide scatter e geiser.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.71.

Break—even point / Eleições Federais  
RS - (1982/1994)



□ Partidos políticos \* Pontos médios ▲ Break even point

Tabela 33  
Partidos nominais por tipo de desproporção,  
RS, Eleições Federais, 1966-94

	1966/70/74/78	1982	1986	1990	1994
Sub	50	75	77,77	66,67	72,22
Sobre	50	25	22,23	33,33	27,78
Total(N)	2	4	8	12	18

Fonte: Tabelas 25, 27, 29 e 31

A divisão dos partidos em dois campos nos mostra que nos pleitos estaduais, durante seis pleitos, (1966-1986) tivemos exatamente duas metades: uma que obtinha sobre-representação e a outra que sofria sub-representação. Somente em 1990 e 1994 tivemos uma preponderância de partidos sub-representados. Novamente os efeitos das coligações fizeram-se sentir. Quanto aos pleitos federais, ultrapassado o bipartidarismo, já em 1982 temos 75% dos partidos competidores na condição de sub-representados. Esse patamar só será diferente na eleição de 1990, onde alcança 66,67% dos partidos.

Assim, os pleitos federais no período democrático apresentam um maior percentual de partidos sub-representados que os pleitos estaduais.

A identificação dos partidos sub e sobre-representados segundo o tamanho no período bipartidário (1966-1978) revela que ARENA e MDB eram grandes partidos sendo que o MDB, já o vimos, foi o partido mais sobre-representado. Essa sobre-representação, contudo, apresentava uma magnitude baixa, deixando ambos os partidos em uma situação de quase igualdade.

Examinando o período posterior (1982-1994), podemos observar nas tabelas 34 e 35 que certa parcela de grandes partidos são sub-representados (nas eleições estaduais de 1982 e nas eleições federais de 1990). Reversamente, certa parcela de pequenos partidos são sobre-representados (nas eleições estaduais de 1986, 1990 e 1994; e nas eleições federais de 1990 e 1994).

A sub-representação dos grandes partidos revela o efeito puro da fórmula eleitoral (identificado nas eleições estaduais de 1982) e o efeito combinado desta com as coligações (encontrado nas eleições federais de 1990). Já a sobre-representação dos pequenos partidos trouxe somente o efeito compósito, e seus resultados aleatórios, entre fórmula eleitoral e coligação, para todos os pleitos.

Tabela 34

Sub e Sobre-representação por tamanho de partido. RS, Eleições estaduais, 1982-94.

	1982			1986			1990			1994		
	G	M	P	G	M	P	G	M	P	G	M	P
Sub	33,3	-	100	-	-	80	-	50	75	-	25	76,9
Sob	66,7	-	-	100	100	20	100	50	25	100	75	23,1
No. de partidos	3	-	1	1	2	5	2	2	8	1	4	13

Fonte: Tabelas 24, 26, 28 e 30

Tabela 35

Sub e Sobre-representação por tamanho de partido. RS, Eleições federais, 1982-94.

	1982			1986			1990			1994		
	G	M	P	G	M	P	G	M	P	G	M	P
SUB	-	-	100	-	50	100	50	-	87,5	-	-	92,9
SOB	100	-	-	100	50	-	50	100	12,5	100	100	7,1
No. de partidos	3	1	1	2	6	2	2	8	1	3	14	

Fonte: Tabelas 25, 27, 29 e 31

Conforme vimos no início desse capítulo, uma das teses mais importantes de RAE é a que define que todos os sistemas eleitorais são desproporcionais<sup>33</sup>, concedendo mais cadeiras do que deveria aos partidos com grande porcentagem de votos do que aqueles com menor porcentagem de votos. Dessa forma, os beneficiados seriam os grandes partidos eleitorais, em detrimento dos pequenos partidos.

Nossos resultados permitem situar o caso do RS, tanto no plano estadual quanto no federal, como um caso desviante em relação à tese de Rae. *Somente enquanto tendência* a tese de Rae (os partidos grandes recebem mais proporção de assentos que sua proporção de votos ao passo que os pequenos recebem menos) pode ser aplicada para o RS.

No plano estadual são três (75%), em uma série de quatro, as eleições onde os partidos que obtiveram menos de 20% dos votos alcançaram a sobre-representação. Saliente-se, ainda, que as eleições do período democrático (1986-1994) sempre apresentaram certa quantidade de partidos com menos de 20% dos votos na condição de sobre-representados; os partidos grandes foram sobre-representados em três das quatro eleições (75%).

No plano federal temos duas eleições (50%), em quatro, apresentando partidos com menos de 20% dos votos sendo sobre-representados e, idêntico ao plano estadual, três eleições (75%) com partidos grandes sendo sobre-representados.

Em resumo, a tese de Rae sobre o benefício sistemático dos grandes partidos (sobre-representação) e o prejuízo dos pequenos e médios (sub-representação) deve ser relativizada para o caso das eleições proporcionais do RS. Apesar da maior parte dos casos de partidos grandes serem

<sup>33</sup> Rae, *op.cit.*, p.189.

sobre-representados encontramos pelo menos duas exceções (sub-representação do PDT nas eleições estaduais de 1982 e do PMDB nas eleições federais de 1990). E, apesar da maior parte dos pequenos e médios partidos ser sub-representada, existe um número significativo que é sobre-representado (no plano estadual são 13 partidos sobre-representados contra 22 sub-representados; no plano federal são 8 partidos sobre-representados contra 28 sub-representados).

Uma forte causa pode ser apontada para que o RS seja considerado desviante em relação à tese de Rae: o efeito da coligação, permitindo que pequenos partidos possam vir a ser representados para além de seu percentual de votos. Mas não é só o efeito da coligação que se coloca. Também temos o efeito da própria fórmula eleitoral. Em 1986, mesmo diante da grande votação obtida pelo PMDB, um pequeno partido concorrendo isolado (PT) logrou ser sobre-representado no pleito estadual. Esse resultado foi possível porque os pequenos partidos que foram sub-representados e que tiveram votações insuficientes para atingir o quociente eleitoral tiveram os percentuais de votos de suas participações realocados em assentos parlamentares para outros partidos. A fórmula eleitoral vigente determinou a distribuição das sobras pelas maiores médias, beneficiando, dessa forma, o PT.

Quanto à representatividade do processo eleitoral tendo em vista a sub e sobre-representação dos partidos, vimos que os grandes partidos tendem a receber maior quantidade de assentos parlamentares que seus votos permitem e que, ao contrário, os pequenos tendem a receber menos assentos parlamentares que sua presença junto às preferências do eleitorado. Contudo, os pequenos partidos contam com um recurso para fazer valer a sua efetiva representatividade, e inclusive ultrapassá-la: as coligações, principalmente aquelas estabelecidas com médios ou grandes partidos.

Uma última propriedade sistêmica deve ser abordada para descrever o processo de desenvolvimento da desproporção do sistema eleitoral gaúcho. Antes de analisarmos o sentido da desproporção do sistema eleitoral do RS, é interessante fazermos algumas indagações. A questão que emerge é simples: a "Lei de conservação da desproporção" se aplica no sistema eleitoral do RS, no período de 1966 a 1994, para os pleitos proporcionais estadual e federal? Existiria o efeito "gangorra" entre a desproporção e o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ), ou seja, sempre que a desproporção sobe,  $N_e$  tende a baixar subsequentemente?

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que os distritos tiveram magnitude (M)<sup>34</sup> praticamente constante ao longo do período (tabela 36).

Tabela 36  
Magnitudes dos distritos eleitorais. Assembléia Estadual e Câmara Federal, RS, 1966-1994.

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
Ass.Estadual	56	50	56	56	56	55	55	55
Cam.Federal	29	26	32	32	32	31	31	31

Fonte: TRE/RS

As implicações da magnitude do distrito foram anotadas principalmente por Taagepera e Shugart, no rastro das investigações realizadas por Rae. Taagepera e Shugart afirmam que a dimensão magnitude do distrito é de fundamental importância para a definição do desvio de proporcionalidade dos sistemas eleitorais. Rae, por seu turno, pioneiramente afirmou que quanto maior a magnitude do distrito eleitoral maior são os incrementos de proporcionalidade. Contudo, esse incremento cresce a taxas decrescentes, isto é, a variação do ganho de proporção torna-se cada vez menor a cada assento parlamentar somado.

Dessa forma, para os distritos no RS, caso nenhum outro fator viesse se fazer sentir, seria de esperar-se que o desvio de proporcionalidade das eleições da Assembléia Legislativa fosse mais baixo que o das eleições para Câmara Federal. Com o intuito de alcançar comparabilidade entre os dados e as análises da literatura internacional vamos trabalhar daqui para frente com o índice D de desproporcionalidade (tabela 37).

Tabela 37  
Índice D de desproporcionalidade. Assembléia Estadual e Câmara Federal, RS, 1966-1994.

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
Ass.Estadual	0,19	0,73	0,34	0,46	1,80	2,60	9,20	6,21
Cam.Federal	0,42	0,76	0,72	0,83	1,37	6,20	12,35	5,66

Fonte: Tabela 20

Conforme a tabela 37, somente em duas eleições temos resultados que contrariam a assertiva acima: 1982 e 1994, quando as eleições para Assembléia Legislativa, de maior magnitude, têm desvio de proporcionalidade superior ao das eleições para Câmara Federal.

Esses resultados podem ser relatizados devido ao fato de que a partir de magnitudes eleitorais superiores a vinte (20) as diferenças de desproporção entre elas tendem a diminuir.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Magnitude do distrito é a quantidade de assentos parlamentares alocados em um distrito eleitoral.

Contudo, elas nos instigam a buscar outros elementos e dimensões que expliquem a alteração da ordem esperada. Em 1982 temos exclusivamente o efeito de alocação da fórmula eleitoral; em 1994, além do efeito da fórmula eleitoral, temos as coligações, as quais propiciaram que no plano estadual pequenos partidos ficassem sobre-representados, incrementando o desvio de proporcionalidade.

A seguir passamos a examinar a associação das variáveis desproporcionalidade, número efetivo de partidos e redução de partidos, com o intuito de verificar a aplicabilidade da proposição de Taagepera e Shugart acerca da "Lei de conservação da Desproporção".

Os gráficos 3 e 4, que associam desproporção ( $D$ ), número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ), número de partidos parlamentares efetivos ( $N_p$ ) e a redução percentual entre  $N_e$  e  $N_p$  ( $r$ ), são úteis para visualizarmos o sentido das transformações de uma e de outra dessas variáveis.

Em ambos os níveis eleitorais vemos que de 1966 a 1978 não existem alterações significativas no comportamento dos índices, permanecendo estacionários em torno de baixos valores.

Contudo, quando do incremento do número de partidos (1982-1994) podemos observar que no plano estadual a desproporção ( $D$ ) acompanha os movimentos do número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ), seja quando o número de partidos efetivos cresce (1982-1990) seja quando o número de partidos efetivos baixa (1994).

Diferentemente, o número de partidos parlamentares ( $N_p$ ) cresce constantemente, de 1982 a 1994. A redução entre  $N_e$  e  $N_p$  ( $r$ ) acompanha o movimento de  $N_e$  e  $D$ , ou seja, cresce de 1982 a 1990 e cai em 1994.

Nos pleitos federais observamos que, a partir de 1982, o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ) e a desproporção ( $D$ ) crescem constantemente, assim como o número de partidos parlamentares ( $N_p$ ) e a redução entre  $N_e$  e  $N_p$  ( $r$ ). No entanto, em 1994, enquanto a desproporção ( $D$ ) e a redução de partidos ( $r$ ) caem, tanto o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ) quanto o número de partidos parlamentares efetivos ( $N_p$ ) crescem, sendo que  $N_p$  cresce relativamente mais do que  $N_e$ .

O efeito teórico esperado seria a "gangorra", ou seja, quando a desproporção ( $D$ ) cresce em uma eleição, o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ) baixa na seguinte e quando  $D$

**Gráfico 3 - Comparativo de D, Ne, Np, r  
Eleições Estaduais - RS - 1966/1994.**

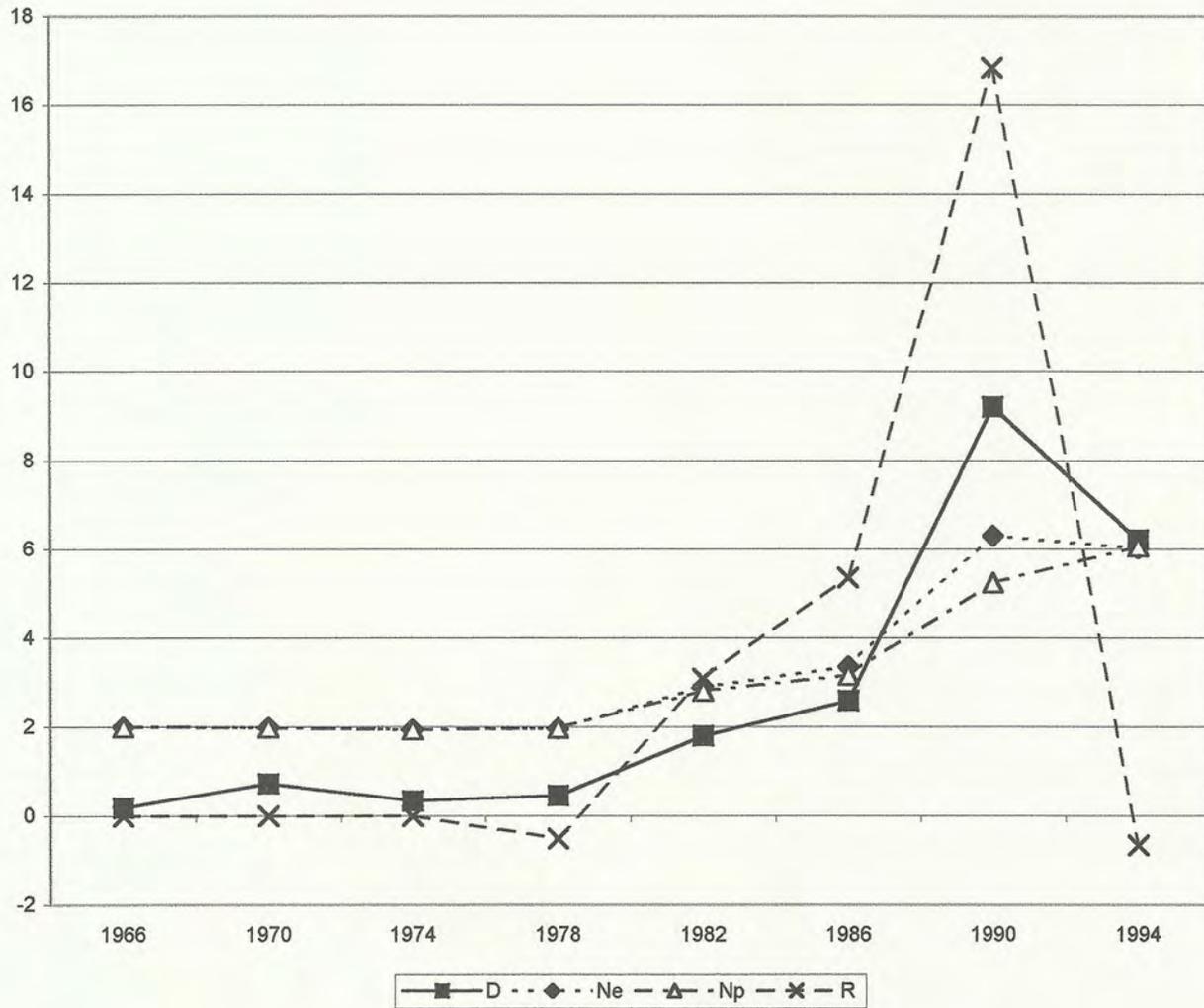
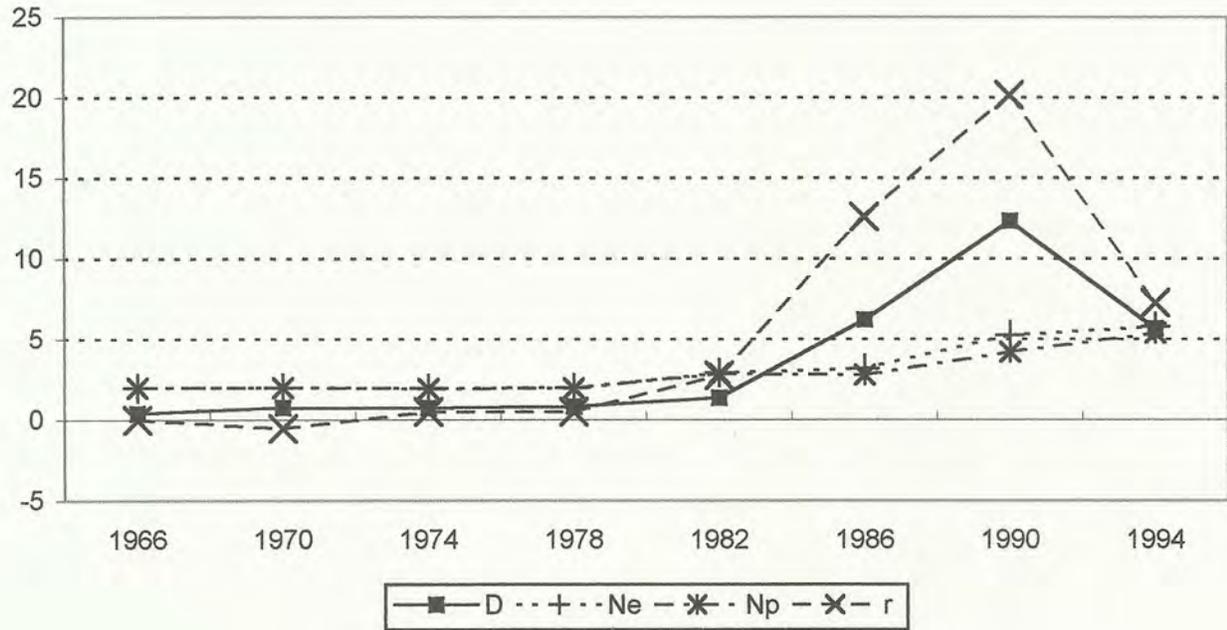


Gráfico 4 - Comparativo de D, Ne, Np, r  
Eleições Federais - RS - 1966/1994.



baixa por força do decréscimo de  $N_e$ ,  $N_e$  cresce na seguinte. A série eleitoral estadual a partir de 1982 nos permite afirmar que enquanto  $D$  cresceu em patamares muito baixos (menos de 4,5) e enquanto  $N_e$  cresceu modestamente, ambos apresentaram movimentos parecidos. Mas quando o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ) cresce muito, proporcionando o aumento da redução - e observando o caráter de concentração inerente a todo e qualquer sistema eleitoral - vemos que a desproporção ( $D$ ) dispara para um patamar próximo de 10%. O resultado da eleição seguinte nos mostra que o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ) decai, proporcionando a aproximação do número de partidos parlamentares efetivos ( $N_p$ ), levando a efeito a diminuição da redução de partidos ( $r$ ) e a diminuição da desproporção ( $D$ ).

Enquanto 1982, no plano das eleições estaduais, apresentou um sistema partidário ainda restringido pelo regime, a partir de 1986 temos a elevação da competição partidária, expressa também pelas mudanças constantes em termos de formação e desconstituição de partidos. Apesar do sistema partidário de 1986 a 1994 apresentar o surgimento e a afirmação de novas forças políticas, propiciando novos arranjos políticos, com certa cautela podemos afirmar que é a partir de 1986 que temos indícios do efeito da conservação de  $D$  atuar nas eleições estaduais do RS.

Contudo, as eleições do plano federal parecem ainda não indicar esse sentido, senão de forma muito tênue. É que a redução da desproporção ( $D$ ) e a redução de partidos ( $r$ ) não foi acompanhada por uma queda do número de partidos efetivos, fossem eles eleitorais ( $N_e$ ) ou parlamentares ( $N_p$ ). É verdade que o montante percentual de crescimento foi muito baixo. Mesmo assim, somente séries subsequentes dos pleitos federais poderão confirmar se efetivamente estamos assistindo a ação da "Lei de conservação da desproporção" ou estamos vendo um caso de exceção à lei.

A variação do crescimento/decrécimo dos índices nos permite verificar se existe uma constante comportamental entre a desproporção ( $D$ ) e o número de partidos efetivos ( $N_e$  e  $N_p$ ), a qual vai nos possibilitar a evidência para confirmar, ou não, a proposição da aplicação da "Lei de conservação da desproporção" para o caso das eleições proporcionais do RS (Gráficos 5 e 6).

O movimento da variação da desproporcionalidade de 1966 a 1982, tanto no plano estadual quanto federal, indica um mesmo perfil: a desproporção cresce de 1966 para 1970 para depois baixar e vir crescendo até 1982. Esse movimento é mais forte no plano federal.

Gráfico 5 - Variação de D, Ne, Np, r  
Eleições Estaduais - RS - 1966/1994.

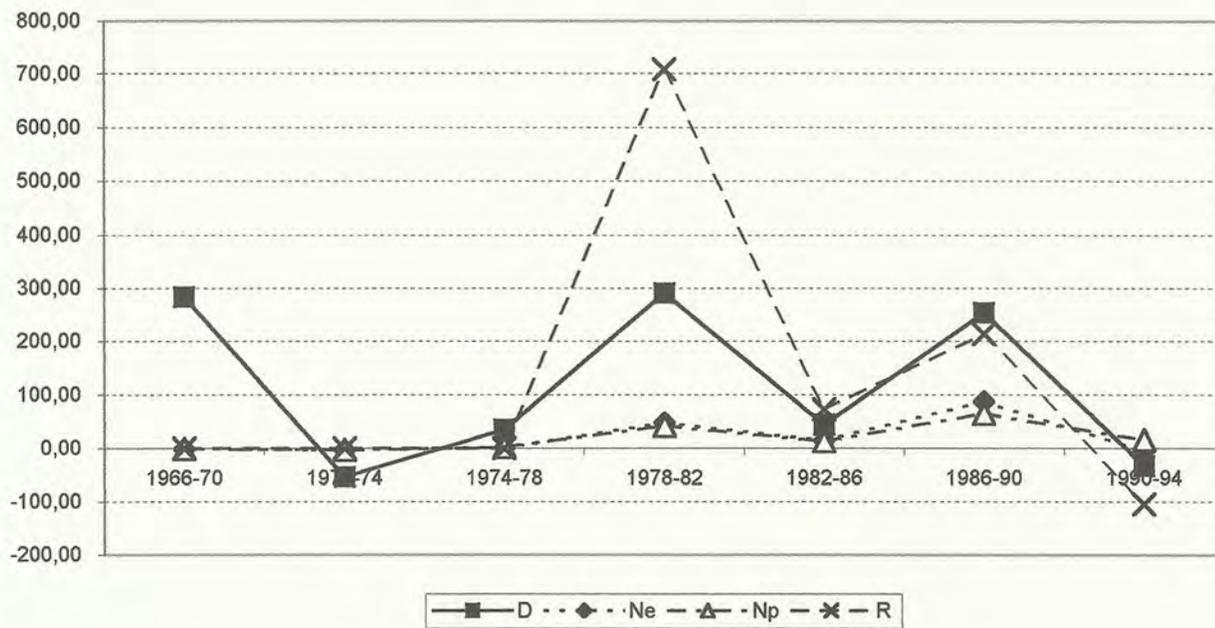
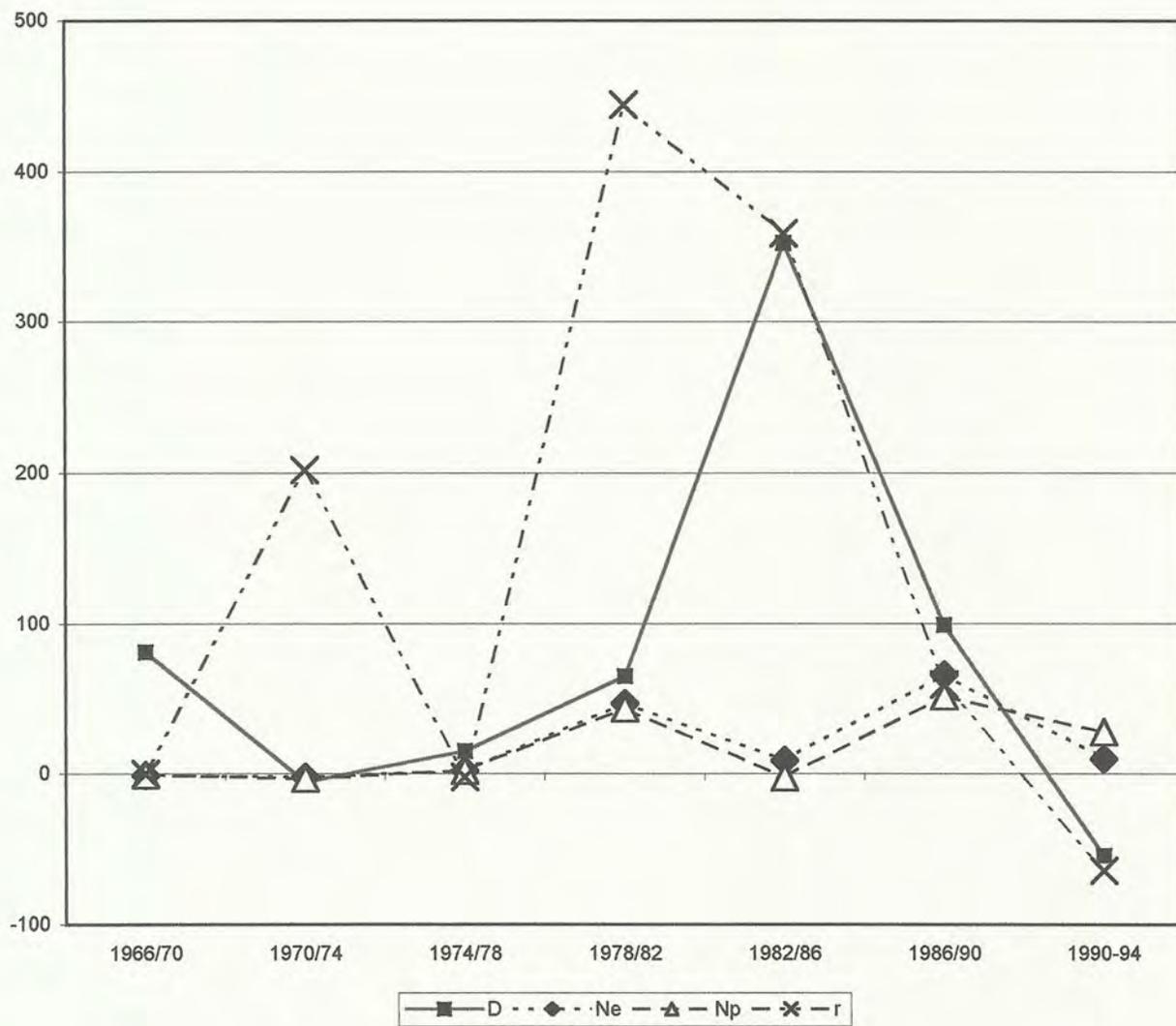


Gráfico 6 - Variação de D, Ne, Np, r  
 Eleições Federais - RS - 1966/1994



Na etapa subsequente (1982 a 1994) temos um padrão de variação da desproporcionalidade (D) nas eleições estaduais. Essa variação nunca ultrapassa 300% de crescimento, ao mesmo tempo em que oscila para cima e para baixo, de eleição para eleição, de forma razoavelmente simétrica. Apesar de só haver involução na desproporção (D) e redução de partidos (r) em 1994, isso nada mais é que o movimento exarcebado do padrão oscilatório encontrado em D e r.

Nas eleições federais a desproporção (D) e a redução de partidos (r) repetem o plano estadual com uma única exceção (1986) onde ao invés de baixarem, ao contrário, aumentam cabalmente.

Quanto ao número de partidos efetivos, eleitorais e parlamentares, vemos que em ambos os níveis eleitorais temos, a partir de 1982, o mesmo movimento oscilatório de crescimento. O número de partidos eleitorais efetivos (Ne) na maior parte das eleições tendeu a ter uma variação de crescimento levemente superior no plano federal em relação ao estadual. Somente em 1994 há o inverso.

Conforme dissemos anteriormente, para que a "Lei de conservação de D" se faça sentir é preciso que dada uma desproporção (D) baixa, na eleição subsequente o número de partidos eleitorais efetivos (Ne) cresça e a desproporção (D) também cresça. Caso nenhum outro fator venha a se colocar, na terceira eleição, por efeito psicológico, a tendência será o número de partidos eleitorais efetivos (Ne) baixar e a desproporção (D) também baixar, mantendo ambos em patamares médios dentro daquela realidade eleitoral.

Ainda não temos esse padrão claramente definido nas séries eleitorais do RS que vão de 1982 a 1994 em parte pela insuficiência de casos. Contudo, elementos para afirmarmos o seu movimento inicial podem ser encontrados, principalmente no plano estadual. Se considerarmos que a desproporção (D) de 1982 e 1986 é baixa (menos de 4%) e que em 1990 assistimos seus maiores valores, vemos que na eleição seguinte (1994), essa desproporção, bem como a redução de partidos (r), caem significativamente.

Quanto ao número de partidos eleitorais efetivos (Ne), ainda que somente o pleito estadual em 1994 apresente a queda do índice (pequena, aliás), a taxa de variação indica que há um padrão oscilatório, "de gangorra", no qual quando cresce a variação do número de partidos eleitorais efetivos (Ne) também cresce a desproporção (D) e quando Ne baixa sua variação, D também baixa.

O único momento discrepante foi a eleição de 1986, onde, no plano federal, a desproporção (D) cresceu (sendo que a redução de partidos,  $r$ , decresce) e o número de partidos eleitorais efetivos ( $N_e$ ) baixou (contudo, tanto D quanto  $N_e$ , são positivas, isto é, ambas cresceram nessa eleição). Existe uma explicação para isso?

Uma descrição mais pormenorizada do momento (eleições federais de 1986) nos permite indicar que dois fatores básicos ocorreram: o primeiro partido (PMDB) obteve mais de 50% dos votos partidários (41,39% dos votos válidos) enquanto que quatro pequenos partidos não obtiveram representação e dois outros pequenos tiveram uma sub-representação. Além disso, um grande partido também foi sub-representado. Somente dois partidos foram sobre-representados nesse pleito. Dessa forma, o efeito da fórmula eleitoral, premiando excessivamente o primeiro partido, a ponto de torná-lo maioria no conjunto de assentos para Câmara Federal, provocou uma desproporção (D) relativamente maior que o crescimento do número de partidos eleitorais.

Esse momento, no entanto, não invalida ou elimina as considerações acerca da validade da "Lei de conservação de D", que poderá vir a ser confirmada nos pleitos subsequentes às eleições de 1994. Os resultados apresentados são animadores nesse sentido.

Assim, considerando a possibilidade de uma estabilidade sistêmica da desproporção do sistema eleitoral riograndense, podemos concluir pela estabilização da representatividade nos patamares colocados pelos indicadores restantes, tais como os índices de desproporção (especialmente D) e o *break-even point*.

### **7.3. A desproporção do sistema eleitoral gaúcho e seus efeitos**

Esse capítulo demonstrou a existência de dois momentos no sistema eleitoral do Rio Grande do Sul, de 1966 a 1994, em termos de seus efeitos desproporcionadores. O primeiro diz respeito ao período de estabilidade da desproporção, no contexto bipartidário, que vai de 1966 a 1978. O segundo momento acusa uma elevação da desproporção (1982-1986-1990), seguida de uma estabilização (1990-1994).

Apesar disso, o sistema eleitoral proporcional do RS, considerando o período democrático (1986-1994), se situa dentro dos limites dos sistemas proporcionais das democracias ocidentais, ainda que em um patamar de máxima desproporção.

Em relação aos beneficiados e prejudicados na alocação de assentos parlamentares tendo em vista seu desempenho eleitoral, vemos que no período bipartidário, o MDB, na maioria das vezes, foi sobre-representado em detrimento do partido governista. É claro que os montantes dessa desproporção foram baixos.

No período multipartidário, os partidos sistematicamente beneficiados com maiores percentuais de assentos parlamentares do que seus percentuais de votos foram o PDS, o PMDB e o PDT. Partidos emergentes como PT e PTB apresentam ganhos e perdas relativamente equitativos, ainda que PT tenha perdido muito mais do que o PTB. Dois pequenos partidos obtiveram sucesso nas coligações empreendidas e conseguiram, nos pleitos estaduais, situar-se no campo dos sobre-representados: PSB e PCdoB. O restante sofreu as agruras da sub-representação.

O ponto mediano de fronteira entre a sub e a sobre-representação no sistema eleitoral, identificado por intermédio do *break-even point*, nos mostrou que em torno dos 10 e 11% os partidos tendem a ser sobre-representados. Esse resultado demonstra que o efeito concentrador não é elevado, permitindo que partidos médios tenham sobre-representação quase sistemática. É o caso do PDS e do PDT, partidos que situam-se no limite entre serem considerados médios ou grandes partidos e do PT e PTB, esses sim, médios partidos (a partir de 1990).

Dessa forma, ainda que o sistema eleitoral do RS não seja exceção à primeira proposição de Rae (todos os sistemas eleitorais apresentam alguma desproporção) não confirma absolutamente a segunda (todos os sistemas eleitorais concedem, percentualmente, mais assentos que votos aos grandes partidos e concedem, percentualmente, menos assentos parlamentares aos pequenos partidos em relação ao seu montante de votos) senão quanto ao aspecto de que o conjunto de partidos sub-representados é composto, em sua maioria, por pequenos partidos.

Quanto ao sentido da evolução da desproporção vimos que ela sugere se encaminhar para o processo denominado Lei de conservação de D. As oscilações para cima e para baixo tendendo a variar dentro de determinados limites parecem estar em seu desenvolvimento inicial, principalmente nos pleitos estaduais.

Contudo, em sistemas proporcionais a ausência de fortes freios ao processo de fragmentação partidária pode reservar surpresas. Ainda mais quando o mecanismo da coligação se faz sentir, estimulando o processo de desconcentração na medida em que pequenos partidos têm acesso facilitado a uma representação superior à sua força eleitoral.

No início desse capítulo afirmamos que o sistema eleitoral gera certos efeitos que concorrem para fortalecer, ou não, o processo de representação do qual ele faz parte. Para tanto, consideramos examinar o sistema eleitoral a partir do ponto de vista descritivo da representação bem como a partir dos ideais de representação, notadamente, o ideal de expressão da diversidade dos representados.

Quanto mais o sistema eleitoral fosse capaz de garantir a semelhança entre o sistema partidário eleitoral, fruto das preferências dos representados, e o sistema partidário parlamentar, fruto do processamento daquelas preferências pelas regras de alocação de assentos parlamentares, mais ele geraria resultados representativos. O mesmo se aplica para o referido ideal da representação como a expressão da diversidade política dos representados.

Tendo em vista essas considerações *vis a vis* os resultados alcançados, podemos afirmar que, no conjunto, o sistema eleitoral riograndense produziu efeitos sobre o sistema partidário eleitoral que concorrem para afirmar o caráter representativo do sistema partidário parlamentar.

## 8. Conclusão

Ao longo dessa dissertação viemos sistematicamente considerando que a institucionalidade do processo representativo gera importantes efeitos capazes de provocar processos de cumulatividade de poder e de oligarquização da representação. Escolhemos como caso empírico para reconhecer esses efeitos o sistema eleitoral do RS, de 1966 a 1994, e sua relação com o sistema partidário. Duas foram as dimensões da representação política empregadas como foco de análise de nosso objeto. A primeira foi a dimensão autorizativa do processo representativo, e a segunda foi a dimensão descritiva.

Ambas dimensões delimitam a perspectiva de verificar se o processo representativo riograndense gerou resultados que possam identificar a marcha concentradora sobre o sistema partidário. Essa possível concentração foi perseguida na participação político-eleitoral e na legitimidade das eleições e partidos bem como nos efeitos proporcionados pelas leis eleitorais, isto é, os efeitos gerados por disposições como fórmula eleitoral, magnitude do distrito, etc.

O aspecto autorizativo nos trouxe o problema da credibilidade do processo eleitoral e dos partidos enquanto que o aspecto descritivo nos colocou os efeitos do sistema eleitoral na produção de um sistema partidário representativo, basicamente tratando do problema da desproporcionalidade.

Na segunda parte de nosso estudo, tratamos de analisar o sistema partidário do RS, delimitando suas características morfológicas. Três fases da organização partidária foram caracterizadas: (1) de 1966 a 1979, fase do bipartidarismo polarizado; (2) de 1979 a 1984, fase do pluripartidarismo restringido; (3) de 1985 a 1994, fase do pluripartidarismo irrestrito.

A importante questão que se coloca é se existiu ou não um processo de oligarquização na representação a partir dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário no Rio Grande do Sul, de 1966 a 1994. E ainda, quais são as implicações desses efeitos sobre a formação de uma institucionalidade que incremente a democracia e a pluralidade.

De 1966 a 1994 o grau de liberdade política no Brasil foi variável. A partir de 1969, com a edição do AI-5, o regime passou a uma fase mais dura. O sistema partidário autorizado pelo regime, dicotomizado entre situação e oposição, também sofreu as agruras dos processos discricionários que foram implementados. A representação formada por ocasião das eleições de 1966

foi seriamente atacada quando da cassação dos líderes mais ferrenhos na luta oposicionista ou que participavam de grupos à esquerda. As eleições de 1970 se caracterizaram como o pior momento da oposição institucionalizada, premida pelas perseguições do governo e pelo desencanto do eleitorado, do qual certa parcela resolveu votar nulo.

A reação, iniciada em 1974, prosseguiu em 1978 e forçou o governo, primeiro a determinar a Lei Falcão, impedindo a palavra da oposição (1976), depois a dilatar o prazo das eleições seguintes e ao mesmo tempo realizar reformas no sistema partidário. As próximas eleições foram realizadas em 1982 em um ambiente partidário mais liberado, porém, ainda controlado na medida em que os partidos comunistas tradicionais, o voto desvinculado entre os níveis eleitorais e as coligações não eram permitidos.

Após a queda do regime em 1985, a liberação da organização partidária foi total, permitindo que as diferentes correntes de opinião e grupos políticos e sociais, e seus interesses, assumissem lugar na cena política nacional. Dessa maneira, enquanto no sistema autoritário os constrangimentos institucionais exercidos sobre a atividade partidária foram suficientes para provocar a diminuição do espaço político, oferecendo condições ambientais que *poderiam* concorrer para a manutenção de um processo de oligarquização da vida política<sup>1</sup>, no período democrático temos a ampliação daquele espaço, incrementando as condições para o surgimento e desenvolvimento do pluralismo político no país.

Nossos indicadores revelaram que, no período de 1966 a 1994, tivemos: (1) o alargamento das bases de legitimação do sistema eleitoral e do sistema partidário (expansão do eleitorado); e (2) a elevação da capacidade do sistema eleitoral em expressar o maior número possível de diferentes preferências e interesses políticos (grau de liberdade de organização partidária).

O aumento da parcela da população do RS incluída na sociedade política foi significativo. De 1960 a 1991 a quantidade de votantes em relação ao eleitorado mais do que dobrou, chegando naquele último ano a atingir 62,92% da população na condição de eleitores, e 57,17% na

---

<sup>1</sup> Fernando H. Cardoso chamou a atenção para as intenções pluralistas do regime autoritário, ou seja, interessava ao regime manter certo tipo de competição política entre um número restrito de atores diferentes com o objetivo de se legitimar diante não apenas da sociedade como, também, das elites, criando uma caricatura de pluralidade política. Cardoso, Fernando H. *A construção da democracia: estudos sobre a política brasileira*. São Paulo: Siciliano, 1993. p.156.

condição de votantes. As bases de legitimidade do sistema eleitoral e partidário, dessa forma, atingiram níveis mais alargados, propiciando um cenário mais apropriado para os desideratos democráticos e pluralistas.

Também vimos a questão da alienação eleitoral, por meio das taxas de alienação eleitoral. Duas fases compõem o movimento dessas taxas: (1) de 1966 a 1986, relativamente estáveis, dentro de patamares baixos; (2) de 1990 a 1994, elevação para patamares mais altos (de 37 a 47% do eleitorado). Assim, a primeira fase, em termos da sua credibilidade, surge como mais representativa que a segunda. Na última fase, os maiores partidos, individualmente considerados, tendem a serem medianamente representativos.

O aumento da alienação eleitoral acompanhou o alargamento da sociedade política. Dessa forma, a legitimidade do sistema representativo propiciada pela expansão do eleitorado em relação à população é erodida na medida em que a participação substantiva vê-se diminuída.

A existência dessa coincidência entre elevada alienação eleitoral e elevada inclusão na sociedade política ocorrida no período democrático revelaria elementos de oligarquização no processo representativo? Do ponto de vista institucional, a elevada alienação deslegitima tanto o processo representativo quanto seus participantes, assim como a elevada inclusão possibilita o seu contrário, isto é, cria um ambiente mais legítimo aos procedimentos eleitorais. Contudo, a ampliação nominal da sociedade política quando realizada sob a dinâmica da alienação eleitoral tende a ter anulados os ganhos de legitimidade por ela propiciados.

A representação encerra o aspecto da autorização dada pelos representados em relação aos representantes no sentido de agir em seu lugar. Quanto menos cidadãos participarem desse processo menos autorização os representantes terão para agirem diante e em nome de toda a sociedade. Essa perspectiva é possível desde que tenhamos como pressuposto um critério democrático ou pluralista que advoga a expansão da participação das mais diferentes correntes de opinião, sentimentos, interesses, etnias, etc. Somente uma perspectiva exclusivamente elitista seria capaz de sugerir a legitimidade dos representantes da nação diante de um exíguo e especial eleitorado.

É no período pós-transição democrática que temos a menor confiança no sistema partidário, e por consequência, no sistema eleitoral. Portanto, conforme a perspectiva da

representação como autorização, há um decréscimo de representatividade do sistema eleitoral e partidário.

No entanto, a alienação eleitoral do RS situou-se em patamares que ainda permitem indicar a credibilidade do sistema eleitoral e do sistema partidário, legitimando e tornando representativos os resultados das eleições e da alocação de partidos no parlamento. Contudo, é preciso precaução quanto ao futuro, na medida em que as eleições de 1990 e 1994 demonstraram erosão dessa credibilidade.

De forma geral, o sistema eleitoral e partidário do RS tornou-se mais inclusivo, gerando as condições para o cumprimento do ideal da representação como expressão da diversidade dos representados.

Mas a principal questão que deve ser analisada para delimitar o efeito do sistema eleitoral sobre o sistema partidário no sentido de provocar uma crescente oligarquização refere-se aos resultados produzidos pela fórmula eleitoral e pela magnitude do distrito em relação às preferências partidárias do eleitorado.

Vimos no capítulo precedente que a lei de conservação de D é uma tendência, mais manifesta no plano estadual que federal, e que suas implicações não são pequenas. Na medida em que a desproporcionalidade de cada eleição situe-se de forma equilibrada em torno de certo patamar, é possível afirmar se os efeitos repetidos de eleição para eleição produzirão oligarquização ou democratização da representação partidária.

No bipartidarismo imposto pelo regime autoritário, onde o eleitorado gaúcho praticamente se dividiu em duas metades, o sistema eleitoral garantiu baixos patamares de desproporcionalidade. Contudo, quando o quadro partidário se diversificou elevando o número de partidos em competição, o patamar de desproporcionalidade do sistema eleitoral gaúcho foi crescendo e atingiu, no período democrático (1986-1994), uma das mais altas desproporções verificadas das experiências eleitorais de países com sistema proporcional.

O fato de existir baixa desproporção no período autoritário não deve ser desprezado. Significou que a oposição não teve sua representação junto ao eleitorado burlada através do sistema eleitoral. Ao contrário, o sistema eleitoral possibilitou fixar em assentos parlamentares a posição oposicionista de importante parcela da sociedade gaúcha, elevando, dessa forma, não apenas as qualidades descritivas do processo representativo mas também cercado-se de maior legitimidade

junto à sociedade. Linz salientou que uma das condições para a existência de regimes autoritários com partidos controlados seria que o partido do governo receberia benefícios e privilégios, inclusive em relação às leis eleitorais.<sup>2</sup> Como vimos, não foi o caso do sistema eleitoral gaúcho, no período, em relação à sua capacidade de alocar os assentos parlamentares de acordo com a força eleitoral do partido, na medida em que a oposição logrou obter, percentualmente, tantas cadeiras quanto foram seus votos .

Dessa forma, a causa imediata de uma possível oligarquização do sistema partidário estava fora dos limites da fórmula eleitoral e da magnitude do distrito. Encontrava-se, antes de mais nada, na disposição do regime em manter a existência de apenas dois partidos, os quais logravam ter significativa presença política na sociedade gaúcha de então.

A introdução de maior competitividade no sistema político partidário brasileiro, tanto pelo acesso a novos níveis eleitorais quanto pela maior quantidade de partidos, refletiu-se no caso do RS já em 1982, na elevação moderada da desproporcionalidade. A exacerbação da competição partidária conjugada com a reorganização política do país, em 1986, provocou a elevação tanto do número de partidos quanto da própria desproporção. Já nas eleições subsequentes (1990/1994) a desproporção parece se encaminhar para uma estabilização. O elemento que introduz certa aleatoriedade nos resultados eleitorais é a coligação, a qual produziu, no caso do RS, diferentes efeitos concentradores entre o nível estadual e o federal.

Contudo, apesar da desproporção do período democrático situar-se em um patamar alto para os padrões dos sistemas eleitorais proporcionais, houve a preservação da fragmentação partidária do plano eleitoral (campo das preferências dos eleitores) no plano parlamentar, ou seja, foi produzida uma fragmentação partidária parlamentar semelhante à eleitoral. Dessa maneira, não temos, sistemicamente, um forte efeito concentrador no processo representativo eleitoral. Apesar do número de partidos que competem ter aumentado de eleição para eleição no período democrático, o número de partidos significativos na cena eleitoral não se alterou substantivamente. Essa constatação nos conduz para o exame, nos casos concretos, dos partidos, individualmente tomados, e dos efeitos da desproporcionalidade existente, possibilitando-nos abordar com elementos mais apropriados o problema da oligarquização do sistema partidário e do processo representativo.

---

<sup>2</sup> Hermet, Guy; Rouquié, Alain; Linz, J.J.. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica, 1978. p.138.

Vimos que o sistema eleitoral gaúcho não obedece inexoravelmente à lei de Rae acerca do benefício permanente e inescapável dos grandes partidos em detrimento dos pequenos. No caso do RS, certos pequenos partidos lograram obter representação inclusive maior que sua presença junto ao eleitorado, graças ao recurso da coligação.

No período autoritário, ambos partidos competidores (ARENA e MDB) foram adequadamente representados em relação à seu desempenho junto ao eleitorado. No período democrático, os partidos beneficiados sistematicamente com a sobre-representação foram o PDS/PPR, o PMDB e o PDT. Partidos como PT e PTB, em crescimento junto ao eleitorado, cada vez mais obtiveram, em certas eleições, parcelas maiores de representação, acima de sua força eleitoral.

Assim, apesar dos maiores partidos terem sido sistematicamente beneficiados com a sobre-representação, o que pode vir a se constituir em melhores condições de competir no pleito seguinte em detrimento dos partidos restantes, pequenos partidos não foram impedidos de obter representação, inclusive aumentando-a de pleito para pleito, chegando até mesmo à sobre-representação, seja por meio de suas próprias forças (PT e PTB) seja por meio de coligações (PSB, PCdoB).

O sistema eleitoral gaúcho, quando se considera os partidos efetivos, tem um efeito concentrador mínimo, ainda que apresente importante desproporção tendo em vista que os maiores partidos logram obter assentos parlamentares em quantidades superiores a sua presença junto ao eleitorado. As eleições proporcionais, no entanto, garantem que pequenos e médios partidos possam não apenas obter representação relativamente de acordo com sua presença junto ao eleitorado mas também elevar seu desempenho no processo eleitoral. Essa elevação de desempenho obedece, largamente, à conjuntura política que ambientaliza a eleição. O sistema eleitoral vigente garante, portanto, que a situação política do momento possa ter seus reflexos no processo representativo, evitando a esterilização política do processo eleitoral.

Dessa maneira, não identificamos no sistema eleitoral gaúcho efeitos que conduzam a um processo sistemático de oligarquização do sistema partidário e do processo representativo. No entanto, algumas correções podem ser implementadas objetivando tornar o sistema mais proporcionalizador, como, por exemplo, melhorar a distribuição dos assentos parlamentares dentro das coligações.

Na medida em que o sistema eleitoral do RS, de 1966 a 1994, processa as preferências partidárias do eleitorado de forma a não provocar uma oligarquização do quadro partidário ou distorcer grave e continuamente aquelas preferências, tem como consequência elevar sua capacidade em expressar as diferentes posições político-partidárias, segundo seu peso na sociedade política. Dessa maneira, o sistema eleitoral, enquanto expressão institucional da representação, confrontado com o ideal normativo que advoga para a representação a capacidade de expressar as diferentes manifestações políticas dos representados, revela-se eficiente.

Se o esquema normativo proposto vai encontrar no sistema eleitoral seu referente empírico, como tratar a questão da democracia e da pluralidade? O sistema eleitoral, sendo uma instituição que expressa as diferentes manifestações das preferências do eleitorado, pode ser considerado como democrático e pluralista mesmo no período autoritário?

Como havíamos salientado, a restrição ao sistema partidário dava-se fora do núcleo do sistema eleitoral (fórmula eleitoral e magnitude do distrito), por meio de cassações, regulações sobre propaganda política e pressões políticas não institucionais. Apesar do eleitorado do período autoritário ser menor, menor também era a taxa de alienação. O sistema eleitoral nesse período demonstrou capacidade de garantir que praticamente as mesmas proporções de voto dos partidos junto ao eleitorado tivessem sido observadas nas proporções de assentos parlamentares distribuídas.

Deriva daí uma fonte de legitimidade do regime autoritário que, de certa forma, serviu para alinhar e formar grupos políticos fiéis ao regime e proporcionar um espaço controlado de oposição. Não é de se estranhar, dessa forma, que a luta pela democracia, na época, tenha assumido uma face parlamentar consistente, tal como observou Lamounier<sup>3</sup>, responsável por fundamentais avanços contra o regime, sendo capaz inclusive, de dirigir, muitas vezes, tal processo.

É questão que merece investigação mais aprofundada as razões pelas quais o regime autoritário não impediu de forma acabada a capacidade do sistema eleitoral em traduzir acuradamente a força da oposição. Se Lamounier salientou o forte componente liberal da política brasileira<sup>4</sup>, Juan Linz pioneiramente advertiu que existia antes uma situação política autoritária do

---

<sup>3</sup> Lamounier, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Ed. Loyola, 1989. p.36-45.

<sup>4</sup> Lamounier, Bolívar. *Apontamentos sobre a questão democrática brasileira*. In: Rouquié, Alain; Lamounier, Bolívar; Schvarzer, Jorge (orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p.106. Essa visão do processo político brasileiro não é isenta de alternativas que a relativizem. A perspectiva que aponta uma retórica liberal e uma praxis autoritária por parte da

que um regime com capacidade de institucionalização.<sup>5</sup> Outros podem apontar que era irrelevante alterar o sistema eleitoral, na medida em que, quando necessitou, o regime lançou mão inclusive de senadores "biônicos" e elevou a desproporção entre estados junto à Câmara Federal. Entretanto, não podemos compartilhar com essa última perspectiva. Apesar de que os efeitos dos sistemas eleitorais possam ser considerados "marginais" perante as dinâmicas dos dilemas políticos e societários não é desprezível a repetição dos efeitos da justiça eleitoral na distribuição de assentos parlamentares, subjacente a cada eleição realizada no país de então.

O fato de que, no período de 1986 a 1994, o sistema eleitoral gaúcho garantiu a expressão da diversidade de preferências político partidárias do eleitorado na distribuição de assentos parlamentares seguramente propicia condições para um melhor desenvolvimento do processo democrático. A democracia no sistema eleitoral se coloca quando existe a observância da exata proporção de votos de cada partido na transformação destes em assentos parlamentares. A pluralidade se coloca quando as diferentes propostas partidárias são contempladas no processo representativo. Como vimos, a desproporção do sistema eleitoral gaúcho, principalmente no período democrático ainda não cumpre totalmente com o preceito de justiça eleitoral embutido na concepção democrática. Por outro lado, o fato de existir baixa concentração de partidos efetivos na passagem do plano eleitoral para o parlamentar garante o objetivo das concepções pluralistas, as quais afirmam a diversidade do objeto de representação e a necessidade de reproduzi-la. As coligações também exercem efeitos que as tornam co-responsáveis pela pluralidade do sistema partidário. Desempenham papel aleatório no tocante à justiça eleitoral, isto é, tanto podem provocar elevação da desproporção quanto sua redução, além de propiciarem representação a mais tanto para grandes quanto pequenos partidos (nos pleitos estaduais de 1990 e 1994 vimos que provocaram um aumento da desproporção; já nos pleitos federais ou não fizeram diferença, 1990, ou foram redutoras de desproporção, 1994).

Em síntese, nessa dissertação, examinamos a representação política a partir da concepção tetra dimensionada de Hanna Pitkin, e assumimos o ideal normativo de representação como expressão da diversidade dos representados, com o intuito de criar os meios necessários à

---

elite política brasileira é uma delas. Ver Trindade, Héglio. *État national, logique libérale et représentation politique au Brésil*. In: Pecaut, Daniel; Sorj, Bernardo. *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*. Paris: Ed. du CNRS, 1991.

<sup>5</sup> Linz, Juan. *The future situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil*. In: Stepan, Alfred (ed.). *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. New Haven: Yale University Press, 1973.

análise dos efeitos institucionais dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários, possibilitando proceder a um estudo empírico, no caso o sistema eleitoral do Rio Grande do Sul de 1966 a 1994. Privilegiando os aspectos autorizativos e descritivos da representação política, verificamos que o sistema eleitoral gaúcho se dividiu em duas fases: a fase do período autoritário (1966-1982) e a fase democrática (1986-1994).

Na primeira, a menor participação do eleitorado em relação à população, a menor alienação eleitoral e a menor desproporção nos levam a afirmar seu caráter representativo, ainda que a determinação de um bipartidarismo imposto seja poderoso elemento de prejuízo ao processo de representação desde o ponto de vista democrático e pluralista. Na segunda fase, concomitante às franquias democráticas estabelecidas pelo novo regime, temos um aumento do eleitorado em relação à população, aumento da alienação eleitoral, e aumento e estabilização da desproporção. Apesar destes resultados parecerem desfavoráveis ao novo regime, nem por isso conduzem ao processo de oligarquização e concentração do sistema partidário. Ao contrário, garantem o jogo político em bases razoavelmente livres, elevando o nível de competição política e possibilitando o ascenso de novas forças. O elemento mais perturbador encontra-se do ponto de vista autorizativo, traduzido pela alienação eleitoral que aumentou significativamente, principalmente no plano das eleições federais. Outro elemento que introduz desvios importantes na capacidade de justa alocação de assentos parlamentares entre os partidos é a coligação, que produz resultados aleatórios, ora beneficiando aos grandes partidos, ora os pequenos partidos, assim como ora eleva a desproporção possível, ora a diminui.

A representação política está em transformação. A elevação dos níveis de alienação eleitoral é um primeiro indicador de que alguma coisa não vai bem. Manin sugeriu que os partidos estão se desconstituindo como mediadores entre o representável e o representado e que a relação direta entre o representado e o indivíduo-comunicador estaria se colocando como relação chave no processo representativo. Contudo, caso concordemos com esse ponto de vista, ainda não foram criadas instituições de representação que estejam adequadas a esse novo processo. As regras de competição política ainda giram em torno dos partidos.

No Brasil, desde que foi estabelecida a nova democracia, debate-se muito acerca do papel e força dos partidos. Recentemente assiste-se uma intensificação da ação daqueles que defendem que a institucionalidade da representação brasileira deve ser alterada para fortalecer os

partidos e melhorar a representação. A alteração proposta mais contundente seria a modificação do sistema eleitoral que passaria ou à majoritário puro ou à algo semelhante ao sistema alemão. Outra alteração importante seria introduzir cláusulas de barreira mais altas, impossibilitando a existência dos pequenos partidos.

Essas duas mudanças são preocupantes pois podem conduzir a uma maior concentração do sistema partidário brasileiro assim como podem incrementar a oligarquização do mesmo. Dessa maneira, o confronto entre o ideal da representação como expressão da diversidade dos representados com a institucionalidade da representação, e seus efeitos, demonstraria um déficit representativo mais forte e preocupante do que o atualmente existente.

A representação e sua institucionalidade foram analisadas nessa dissertação sob um prisma específico, qual seja, à luz de dois aspectos do conceito determinado por Pitkin: autorizativo e descritivo. Muito há para ser feito ainda. Principalmente em relação ao processo substantivo da representação no Brasil (representação por atividade), examinando não somente as questões relativas à *accountability*, à responsabilidade e à responsividade mas também à própria capacidade dos representantes em superar suas divergências e conflitos com seus representados. Examinar a relação entre os aspectos institucionais da representação e esse mundo da ação individual e coletiva que caracteriza a política é tarefa que se impõe para o futuro, não apenas no sentido de fazer avançar a reflexão sobre a sociedade brasileira mas também como contribuição à construção de uma efetiva democracia.

## ANEXO 1 - Índices de Desproporção

Para obtermos a medida da desproporcionalidade contida em cada pleito contamos com uma série de índices. Temos os índices de Rae (I), de Loosemore e Hanby (D), de Lijphart (L), de Rose (R), e dos Desvios médios quadráticos (DM2) que tomam o desempenho global dos partidos para calculo da desproporcionalidade.<sup>1</sup> Todos os índices globais partem dos desvios médios. Suas fórmulas são dadas pelas seguintes expressões:

$$I = 1/n * \Sigma (c_i - v_i)$$

n=todos partidos que obtiveram + de 0,5% dos votos

$$D = 1/2 * \Sigma (c_i - v_i)$$

$$L = 1/n * \Sigma (c_i - v_i)$$

n=número de partidos a serem considerados no somatório dos desvios

$$R = 100 - (1/2 * \Sigma (c_i - v_i))$$

$$DM2 = 1/n * \Sigma (c_i - v_i)^2$$

n = todos partidos

$c_i$  = porcentagem de cadeiras obtidas

$v_i$  = porcentagem de votos junto ao eleitorado.

Estes índices buscam medir a desproporção dentro de uma escala que vai de zero (0) a cem (100) (para porcentagens) ou ainda de zero (0) a um (1) (para proporções). O valor zero (0) corresponderia à proporcionalidade perfeita, isto é, o percentual ou proporção de votos de cada

---

<sup>1</sup> Para uma discussão mais detalhada dos índices e seus efeitos ver Taagepera, Rein; Shugart, Matthew S. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989. Appendix C3. Tavares, José A.G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.295-309. Rose, Richard. *Electoral systems: a question of degree or of principle?*. In: Lijphart, Arend; Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an Electoral System: issues and alternatives*. New York: Praeger, 1984. p.75. Rae, Douglas W. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones CITEP, 1977. p.87. Lima Jr., Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio H. *Representação eleitoral: conceitos e experiências*. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio e Janeiro, v.26, n.2, p.125-139, 1983. Lijphart, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989. p.215.

partido é igual ao seu percentual ou proporção de assentos parlamentares obtidos. O valor 100 (ou 1) corresponderia ao máximo de desproporção (por exemplo; quando em um total de dois partidos, o primeiro teria 0% de votos e 100% de assentos parlamentares e o segundo teria 100% de votos e 0% de assentos). O índice de Rose (R) apresenta uma escala ao contrário: a proporcionalidade perfeita assumiria o valor cem (100) enquanto que a a desproporção máxima teria valor zero (0).

### Referências Bibliográficas

- Amado, Gilberto. *Eleição e representação* (curso de direito político). 2ª ed. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1946.
- Badie, Bertrand e Hermet, Guy. *Política comparada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Benevides, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.
- Beyme, Klaus Von. *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- Birch, A.H. Natureza e funções da representação. In: King, Preston. *O estudo da política*. Brasília, Universidade de Brasília, 1980.
- Blondel, Jean. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. Madrid: Revista de Occidente, 1972.
- Bogdanor, Vernon. Conclusion: Electoral systems and Party Systems. In: \_\_\_\_\_ & Butler, David (eds.). *Democracy and elections: electoral systems and their political consequences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Brams, Steven J.; Fishburn, Peter C. A note on variable-size legislatures to achieve proportional representation. In: Lijphart, Arend; Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an Electoral System: issues and alternatives*. New York: Praeger, 1984.
- Burke, Edmund. Speech to the electors of Bristol. In: *Speeches and Letters on American Affairs*. London: J.M.Dent & Sons; New York: E.P.Dutton, s.d.
- Caldeira, Teresa Pires do R. Para que serve o voto? (as eleições e o cotidiano na periferia de São Paulo). In: Lamounier, Bolívar (org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979*. Petrópolis: Vozes, CEBRAP, 1980.
- Cardoso, Fernando H. *A construção da democracia: estudos sobre a política brasileira*. São Paulo: Siciliano, 1993.
- Censo Demográfico 1970: RS. Rio de Janeiro: IBGE, 1973.
- Censo Demográfico 1980: RS. Rio de Janeiro: IBGE, 1984.
- Censo Demográfico 1991: RS. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.
- Cohn, Gabriel. Prefácio. In: Weber, Max. *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- Cotta, Maurizio. Representação política. Verbete In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5ª ed., Brasília D.F.: Editora Universidade de Brasília, 1991.

- Downs, Antony. *Teoria Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar, 1973.
- Evans, Mark. Elitism. In: Marsh, David; Stoker, Gerry (eds.). *Theory and methods in political science*. London: Macmillan Press, 1995.
- Faoro, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1976.
- Ferreira, Silvestre. *Idéias políticas*. Cartas sobre a Revolução no Brasil. Memórias políticas sobre os abusos gerais. Manual do cidadão em um governo representativo. Rio de Janeiro: PUC/RIO; Conselho Federal de Cultura; Ed. Documentário, 1976.
- Figueiredo, Marcus. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. São Paulo: Ed. Sumaré, ANPOCS, 1991.
- Foucault, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 6ª ed., Petrópolis: Vozes, 1987.
- Franco, Afonso Arinos de Melo. Representação Popular. In: SEMINÁRIO SOBRE MODELOS ALTERNATIVOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL. (1980, Brasília). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- Friedrich, Carl J. *La Démocratie Constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1958.
- Gerth, H.H.; Mills, C. Wright. Introdução: o homem e sua obra. In: Weber, Max. *Ensaio de Sociologia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- Goffman, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. 4ª ed., Petrópolis: Vozes, 1985.
- Gramsci, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. São Paulo: Circulo do Livro, s.d.
- Grofman, Bernard; Lijphart, Arend. *Electoral laws and their political consequences*. New York; Agathon Press, 1986.
- Habermas, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- Hermet, Guy; Rouquié, Alain; Linz, J.J.. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Hirst, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.
- Jaguaribe, Hélio. A sociedade civil e a modernização do sistema político. In: AS PERSPECTIVAS do Brasil e do novo governo. São Paulo: Nobel, 1990.
- Katz, Richard S. *A theory of parties and electoral systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.
- Kelsen, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

Kinzo, Maria D'Alva G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Editora Símbolo, 1980.

\_\_\_\_\_. Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SISTEMAS DE GOVERNO, LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEITORAL EM PAÍSES DO CONE SUL. (1992, Guarujá). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1992.

La Palombara, Joseph. *A política no interior das nações*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1982.

Lamounier, Bolívar; Kinzo, Maria D'Alva. Partidos políticos, representação e processo eleitoral. In: Fleischer, David (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Editoria da UNB, 1981. vol 1.

\_\_\_\_\_; Nohlen, Dieter (org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Ed. Loyola, IDESP, 1993.

Lamounier, Bolívar. Representação política: a importância de certos formalismos. In: Lamounier, Bolívar; Weffort, Francisco C.; Benevides, Maria Victória (org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.

\_\_\_\_\_. *A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate*. Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº7, p.5-42, 1982.

\_\_\_\_\_. Apontamentos sobre a questão democrática brasileira. In: Rouquié, Alain; Lamounier, Bolívar; Schvarzer, Jorge (orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Ed. Loyola, 1989.

\_\_\_\_\_. *A Democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

Lavareda, Antônio. *Representação, legitimidade e crise política: introdução aos argumentos do Liberalismo e seus críticos*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Editora Universitária, 1985.

\_\_\_\_\_. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo ed./IUPERJ, 1991.

Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 5ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

Leca, Jean. Tipos de pluralismo. In: Reis, Elisa; Almeida, Maria Hermínia T. de; Fry, Peter (orgs.). *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: HUCITEC, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1995.

Lefort, Claude. *Intervention de Claude Lefort au colloque de Santiago sur la représentation politique*. s.l.,s.d. xerox. 12p.

- Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba. *Estado e representação de interesses no Brasil: um estudo sobre o legislativo brasileiro e os representantes políticos na Guanabara*. Rio de Janeiro, 1977. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IUPERJ.
- Lijphart, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. New York, Oxford University Press, 1994.
- Lima Jr., Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio H. Representação eleitoral: conceitos e experiências. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio e Janeiro, v.26, n.2, p.125-139, 1983.
- \_\_\_\_\_; Santos, Fabiano Guilherme Mendes. O sistema proporcional no Brasil: lições de vida. In: Lima Jr., Olavo Brasil de. *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991.
- \_\_\_\_\_; Schmitt, Rogério A.; Nicolau, Jairo C.M.. A produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político: um balanço bibliográfico. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº34, 2º semestre, p.3-66, 1992.
- Lima Jr., Olavo Brasil de. *Os Partidos Políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e instituições políticas o Brasil dos anos 80*. São Paulo: Ed. Loyola, 1993.
- Linz, Juan. The future situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: Stepan, Alfred (ed.). *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- López, Juan J. A escolha da teoria na investigação social comparativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, vol.10, nº27, p.61-71, fevereiro, 1995.
- Lucas, Randolph. *Democracia e Participação*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985.
- Mackenzie, W. *A Ciência Política*. Lisboa: Bertrand, s.d.
- Mainwaring, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº29, p.34-58, março, 1991.
- Manin, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. s.l.: Calmann-Lévy, 1995.
- March, James G.; Olsen, Johan P. The New institucionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, vol.78, nº , p.734-749, 1984.
- Marx, Karl. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Moscú: Editorial Progreso, s.d.
- \_\_\_\_\_. *La guerra civil en Francia*. Moscú, Editorial Progreso, 1980.
- Mill, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.

- Nicolau, Jairo; Schmitt, Rogério. Sistemas eleitorais e sistemas partidários. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº36, 1995.
- Nicolau, Jairo C.M. *Sistema eleitorais comparados: exame de proporcionalidade da representação política e seus determinantes*. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IUPERJ.
- Nicolau, Jairo C.M. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Noll, Maria Izabel. *Partidos e política no RS (1928-1937)*. Porto Alegre, 1980. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFRGS.
- Novaro, Marcos. O debate contemporâneo sobre a representação política. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº42, p.77-90, julho, 1995.
- O'Donnell, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº31, p.25-40, outubro, 1991.
- \_\_\_\_\_. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: Reis, Fábio W.; O'Donnell, Guillermo (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.
- Pécaut, Daniel; Sorj, Bernardo (orgs.). *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*. Paris: Éditions du Centre de la Recherche Scientifique, 1991.
- Peterson, Paul E. Forms of representation: participation of the poor in the community action program. *The American Political Science Review*, Wisconsin, v.64, n.2, p.491-507, June 1970.
- Pitkin, Hanna F. *The Concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Przeworski, Adam. Onde e como se bloqueiam as transições para a democracia? In: Moisés, José A.; Albuquerque, J.A. Guilhon. *Dilemas da consolidação democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- Rae, Douglas W. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: Ediciones CITEP, 1977.
- Reis, Fábio W. Partidos, ideologia e consolidação democrática. In: Reis, Fábio W.; O'Donnell, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.
- Ribeiro, Renato Janine. *A marca do Leviatã*. São Paulo: Editora Ática, 1978.

- Rodríguez, Ricardo Vélez. *Castilhismo: uma filosofia da república*. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes; Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, 1980.
- Rosanvallon, Pierre. *La représentation difficile* (réflexions sur le cas français). Colloque France-Brésil. s.l., avril, 1988. xerox. 24 a 31p.
- Rose, Richard. Electoral systems: a question of degree or of principle?. In: Lijphart, Arend; Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an Electoral System: issues and alternatives*. New York: Praeger, 1984.
- Santos, Fabiano Guilherme Mendes. Clientelismo como escolha racional. In: Reis, Elisa; Almeida, Maria Herminia T. de; Fry, Peter (orgs.). *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: HUCITEC, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1995.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Dois escritos democráticos de José de Alencar: Sistema Representativo, 1868; Reforma Eleitoral, 1874*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1991.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra Ed., 1994.
- Sartori, Giovanni. *Teoria democrática*. São Paulo/Lisboa: Ed. Fundo de Cultura, 1965.
- \_\_\_\_\_. Representational systems. Verbete Representation. In: *International Encyclopedia of Social Sciences*. London: MacMillan, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; Brasília: Ed. da UnB, 1982.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*. Paris: Payot, 1954.
- Schwartzman, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1988.
- Silva, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro: José Olímpio, 1981.
- Soares, Gláucio A.D. *Sociedade e Política no Brasil* (desenvolvimento, classe e política durante a segunda república). São Paulo: Difel, 1973.
- Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 2ª ed., São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1983.
- Strayer, Joseph. *Les origines medievales de l'Etat moderne*. Paris: Payot, 1979.
- Taagepera, Rein; Shugart, Matthew S. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

- Tavares, José A. G. Representação majoritária e representação proporcional: a controvérsia teórica e o impacto das fórmulas eleitorais sobre o processo político. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: vol.26, nº2, p.155-179, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- Toinet, Marie-France. *El sistema político de los Estados Unidos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Torres, João Carlos B. *Figuras do estado moderno: elementos para um estudo histórico-conceitual das formas fundamentais de representação política no ocidente*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.
- Trindade, Héglio; Noll, Maria Izabel. *Rio Grande da América do Sul: partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/Sulina, 1991.
- Trindade, Héglio. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. In: Lamounier, Bolívar; Cardoso, Fernando H. (eds.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- Trindade, Héglio. Eleições e partidos no Rio Grande do Sul: do sistema multipartidário à crise do bipartidarismo (1950-1976). In: Fleischer, David (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Editoria da UNB, 1981. vol.2.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Reforma Eleitoral e representação política: Brasil anos 90*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1992.
- \_\_\_\_\_. État national, logique libérale et représentation politique au Brésil. In: Pecaut, Daniel; Sorj, Bernardo. *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*. Paris: Ed. du CNRS, 1991.
- Vianna, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo; Niterói: Ed. da Universidade Federal Fluminense, 1987.
- Vieira, Evaldo. Oliveira Vianna e o estado brasileiro no final do século XX. In: Bastos, Élide; Moraes, João Quartim de (orgs.). *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993.
- Weber, Max. *Economia y sociedad*. 8ª, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Weffort, Francisco C. *Por que democracia?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.
- Xausa, L.; Ferraz, F. O surgimento do bipartidarismo no Rio Grande do Sul nas eleições de 1966. In: Fleischer, David (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Ed. da UnB, 1981. vol.2.