

DESIGUALDADES REGIONAIS, DESIGUALDADES POLÍTICAS E REFORMA ELEITORAL NO BRASIL*

*José Antônio Giusti Tavares***

Como resultado das vicissitudes que peculiarizaram, em virtude de seu caráter negociado, o processo ainda não consolidado da atual transição democrática no Brasil, elevou-se intoleravelmente a sobre-representação dos estados com menor população e eleitorado, do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste, acentuando-se na mesma medida a sub-representação dos estados com maior população e eleitorado, do Sudeste e do Sul, no Colégio Eleitoral que, substituindo as eleições populares diretas, terminou elegendo, em 1985, o Presidente Tancredo Neves. O mesmo fenômeno ocorreu igualmente na composição da Câmara dos Deputados no Congresso que, eleito em 1986, exerceria, em lugar da Assembléia Nacional Constituinte exclusiva, reclamada pela Nação, mas rejeitada pelo grupo de poder aglutinado ao redor do Presidente José Sarney, amplos poderes constituintes.

* Este texto constitui parte de um estudo mais amplo, exposto pelo autor em dois momentos consecutivos do primeiro semestre de 1995, o Seminário sobre Reforma Constitucional, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, realizado em março, em Brasília, e o Seminário sobre Reforma Eleitoral, promovido pela representação congressual do Partido dos Trabalhadores e coordenado pelos Deputados Federais Paulo Delgado e Sandra Starling.

** Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Professor Visitante de Ciência Política no Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Santa Maria e membro do Grupo de Trabalho sobre Elites Políticas da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais (ANPOCS), autor dos livros *A Estrutura do Autoritarismo Brasileiro*, Porto Alegre, Editora Mercado Aberto (1982), e *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas — Teoria, Instituições, Estratégia*, Rio de Janeiro, Relume Dumará Editores (1994), bem como de ensaios e artigos sobre instituições políticas e Governo.

O voto dos eleitores dos estados menos populosos e com os menores eleitorados, do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste, possuía um valor extraordinariamente maior na determinação do perfil da representação política no Congresso do que o voto dos eleitores dos estados mais populosos, modernos e dinâmicos do Sul e do Sudeste, dotados de níveis mais avançados de urbanização, industrialização, alfabetização e consciência política.

Desse modo, encerrada a ditadura militar, o poder de decidir sobre a eleição presidencial e, por via de consequência, sobre a composição dos Ministérios, sobre a definição das políticas públicas e, em particular, sobre o perfil da distribuição, entre os estados, do investimento público da União — ou, o que equivale, sobre a redistribuição, entre os estados, do produto da extração fiscal operada pela União nos estados — foi arrebatado pelas elites do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste, que convertiam num modo de vida a apropriação patrimonialista voraz do Estado e a dissipação privada dos recursos públicos da União, nominalmente orientados para o desenvolvimento de seus estados.

A crise e a desintegração da autoridade presidencial sob o Governo Collor ilustraram dramaticamente as consequências da apropriação privada do Estado brasileiro por parte de certo tipo de elites regionais, corruptas e predatórias, que — sob as múltiplas formas de licitações, de contratos de execução de obras públicas, de realização de serviços e de fornecimento de equipamentos públicos, bem como de nomeações que alimentam uma monumental rede de clientelas — dilapidaram, em curto prazo, o patrimônio e os recursos públicos da União, levando para o cenário brasileiro mais amplo um padrão regional de política que coincide essencialmente com aquele que Edward C. Banfield identificara como “o familismo amoral”, característico de classes dirigentes desenraizadas das sociedades e, ao mesmo tempo, atrasadas, pobres e oligárquicas.

Tendo conquistado a maioria do Congresso Constituinte, não foi difícil às elites dos estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste arrebatarem a maioria na estratégica Comissão do Sistema Tributário. E, ironicamente, durante a legislatura subsequente, na Comissão Especial constituída para diagnosticar os desequilíbrios regionais, definindo as políticas capazes de reduzi-los, os estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste possuíam 20 representantes, enquanto os estados do Sudeste e do Sul contavam apenas com seis.

Por outro lado, com uma bancada avassaladora no Congresso Constituinte, foi possível àquelas elites não só preservarem a representação paritária

dos estados no Senado, mas assegurarem a continuidade, no artigo 45 da atual Constituição, do preceito que, na tradição das Constituições Republicanas precedentes, desfigura a proporcionalidade e a verdade da representação política, comprometendo-lhe a eficácia, vulnerando o equilíbrio da Federação e a igualdade do voto entre os eleitores dos diferentes estados, em benefício das oligarquias regionais do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste e com o prejuízo da maioria moderna da população brasileira.

Assim, na prática política brasileira, o perfil de distribuição da representação na Câmara entre os estados tem determinado o peso específico relativo de cada estado ou governo estadual nas relações de poder entre os estados e entre os governos estaduais quanto à definição da composição dos Ministérios e ao controle das decisões governamentais da União, particularmente daquelas concernentes ao Orçamento e às diferentes formas de investimento público, através das quais a União redistribui, entre os estados, os recursos que deles extrai pela via fiscal, pois, no presidencialismo brasileiro de coalizão, a constituição dos Ministérios se faz segundo critérios que combinam a força relativa dos partidos no Congresso e a hierarquia de poder entre regiões e entre estados (ABRANCHES, 1988).

Combinando a extração fiscal, as transferências constitucionais de recursos e o investimento, o Orçamento e as decisões públicas da União produzem uma redistribuição inter-regional e interestadual fortemente assimétrica de renda e de riqueza, que se toma hoje intolerável, em benefício do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste e em prejuízo do Sul e do Sudeste.

As distorções do sistema representativo, subjacentes aos problemas descritos, não pertencem evidentemente à natureza da representação proporcional, nem decorrem da fórmula eleitoral específica adotada para a conversão de votos em cadeiras na Câmara dos Deputados em cada um dos Colégios Eleitorais estaduais. Decorrem simplesmente do preceito constitucional que estabelece um número mínimo de oito e um máximo de 70 deputados federais por estado. E transgridem não apenas o princípio da igualdade do voto entre cidadãos de diferentes estados, mas o da equidade quanto ao valor do voto, na Federação, entre os estados, comprometendo o equilíbrio e a integridade do convívio federativo.

Por outro lado, como a força eleitoral relativa dos partidos não se distribui aleatoriamente entre regiões e entre estados, as desigualdades entre regiões e entre estados quanto ao potencial de representação na Câmara dos Deputados convertem-se em desigualdades entre partidos que se encontram em

posições diferentes do espectro de tendências e de projetos políticos, quanto ao valor de seus votos na conversão em cadeiras da Câmara. A representação paritária dos estados no Senado Federal amplia e aprofunda no conjunto do Congresso, esses dois tipos de desigualdade e de desproporcionalidade, aquele entre regiões e aquele entre partidos.

A primeira seção trata da gênese institucional dessas desigualdades, de seus fundamentos sociais e de suas implicações políticas. A segunda examina diferentes alternativas para solver institucionalmente a questão, tendo todas, como requisito preliminar, a supressão dos constrangimentos constitucionais que, formalizados no parágrafo 1º do artigo 45 da lei fundamental, desfiguram a representação proporcional no Brasil. Finalmente, a última seção considera um conjunto de regras alternativas para a eleição do Senado, para a definição de sua composição, de sua competência e de suas funções.

1 - Constrangimentos constitucionais que deformam a representação congressual na Federação brasileira

Sempre que se trata de um sistema eleitoral com distritos de magnitudes desiguais, é necessário distinguir, na totalidade do sistema representativo, dois conjuntos, fundamentais e independentes entre si, de normas reguladoras: aquele concernente à distribuição dos assentos parlamentares entre diferentes colégios ou circunscrições eleitorais e aquele que, nos limites do conjunto normativo precedente, define as regras e os mecanismos que, formalizados em normas legais, regulam a conversão, nos colégios ou circunscrições eleitorais, de votos partidários em assentos legislativos partidários. Embora não pertença rigorosamente ao sistema eleitoral, o primeiro conjunto afeta de modo decisivo, e por antecipação, os resultados distributivos obtidos pelo segundo conjunto, que constitui a fórmula eleitoral em sentido estrito.

Essa distinção é particularmente importante para identificar com clareza e precisão os problemas da representação proporcional na Federação brasileira.

Ao longo da experiência republicana, as Constituições brasileiras têm definido invariavelmente os estados da Federação como grandes Colégios Eleitorais, investindo cada um deles da incumbência de eleger um certo

número de representantes que, segundo propõe em princípio o texto constitucional, deve ser determinado proporcionalmente à magnitude relativa da população de cada estado ou, como previu a Constituição de 1969, de seu eleitorado. Contudo os próprios preceitos constitucionais que estatuem a proporcionalidade como regra de distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados entre os Colégios Eleitorais estaduais arbitram parâmetros de alocação que, observados, produzem graves distorções quanto à proporcionalidade da representação política entre os estados, entre regiões e, mediatamente, entre os partidos.¹

Por outro lado, todas as Constituições brasileiras desde a de 1934 consagraram a representação proporcional como método para eleger os deputados. Os Códigos Eleitorais de 1935, de 1950 e de 1965, ora vigente, previram que, no interior de cada Colégio Eleitoral estadual, a conversão de votos partidários em cadeiras legislativas partidárias se operaria segundo a fórmula das mais fortes médias, que distribui as cadeiras entre os partidos, num primeiro procedimento, por meio do cociente eleitoral tradicional, de Hare, alocando cada uma das cadeiras remanescentes, em procedimentos sucessivos, ao partido que, ao obtê-la, exibir a maior densidade de votos por cadeira (TAVARES, 1994, p.134-142).

Importa acrescentar que o Código Eleitoral vigente inclui os votos em branco entre os votos válidos no cálculo do cociente eleitoral, de modo que este último não é senão o resultado da divisão, em cada Colégio Eleitoral

¹ O tema da desigualdade entre estados quanto ao potencial de representação na Câmara dos Deputados e suas diferentes implicações — entre as quais, o incremento na super-representação dos grandes partidos, tradicionais e conservadores, e na sub-representação dos pequenos partidos, modernos e reformistas, originariamente geradas pela fórmula eleitoral, o método das mais fortes médias, e pela definição legal do cociente eleitoral como cláusula de exclusão — tem sido examinado sob diferentes ângulos na literatura sobre o sistema eleitoral brasileiro. No terreno do Direito Constitucional e da Ciência Política, o preceito constitucional que regula a distribuição entre os estados das cadeiras da Câmara recebeu, em virtude do seu impacto sobre as relações entre a representação proporcional e a Federação, a crítica severa de Sampaio Dória (DÓRIA, 1953). Logo, as graves dicotomias políticas derivadas do mecanismo constitucional de distribuição das cadeiras da Câmara foram analisadas com maior amplitude e penetração em artigo pioneiro do Professor Miguel Reale (REALE, 1959). Mas o tratamento sociológico do problema deve-se à obra mercidamente consagrada de Gláucio Ary Dillon Soares (1973), **Sociedade e Política no Brasil**, cujo capítulo fundamental, acerca do tema, o VIII, fôra publicado, entretanto, em sua versão originária em 1963 (SOARES, 1971, 1973, e 1973a). Enfim, a questão foi examinada no clássico ensaio de Luiz Navarro de Britto **A Representação Proporcional** (BRITTO, 1965).

estadual, do número total de votos, excluídos apenas os votos nulos, pelo número de cadeiras legislativas a eleger.

Finalmente, os Códigos Eleitorais de 1935, 1950 e 1965 simplesmente eliminam da competição pelas cadeiras legislativas os partidos que não lograram obter o cociente eleitoral ou, em outros termos, convertem o cociente eleitoral em **cláusula de exclusão**.

A Constituição de 1891 estabeleceu que cada um dos estados e o Distrito Federal elegeriam um deputado federal a cada 70.000 habitantes, assegurando, entretanto, a cada estado, um número mínimo de quatro representantes.

As Constituições de 1934 (art. 23, §1º) e de 1946 (art. 58) atribuíram a cada estado um deputado para cada 150.000 habitantes, até 20 deputados, e, além destes, um deputado para cada 250.000 habitantes. A Constituição de 1967 (art. 41) previu, para cada estado, um deputado a cada 300.000 habitantes, até 25 deputados, e, além desse limite, um deputado a cada milhão de habitantes.

Esse preceito implicava estratificar a população de cada um dos estados, do ponto de vista de seu volume absoluto, em dois intervalos de frequência, sub-representando aquela parcela da população situada no intervalo superior. As três Constituições estabeleceram igualmente um número mínimo de representantes para cada estado, que, na Constituição de 1934, consistia no mesmo número de representantes que o estado tivera na Constituinte (art. 180) e, nas Constituições de 1946 e 1967, em sete deputados. Além disso, a Constituição de 1934 instituiu dois deputados por território, e as Constituições de 1946 e 1967, um único deputado.

A Constituição de 1969 assegurou a cada estado um número mínimo de três deputados federais. Além disso, previu a estratificação do eleitorado de cada estado, do ponto de vista de sua magnitude, em três intervalos de frequência, sub-representando progressivamente cada parcela do eleitorado que se encontrava em intervalo superior frente àquelas que se encontravam nos intervalos inferiores (art. 39, § 2º) e atribuiu um deputado a cada território.

A Constituição de 1937 (art. 48), a Lei Constitucional nº 9, de 1945, a Emenda Constitucional nº 8, de 1977 (o pacote de abril), a Emenda Constitucional nº 22, de 1982, o Anteprojeto Afonso Arinos e, finalmente, a Constituição de 1988 (art. 45) estabeleceram um número mínimo e um máximo de deputados federais por estado, respectivamente, três e 10, cinco e 35, seis e 55, oito e 60, seis e 70, oito e 70. A Emenda Constitucional nº 8 previa dois deputados por território, elevando-se esse número para quatro com a Emenda Constitucional nº 22 e com a atual Constituição.

Tanto o preceito que estratifica a população ou o eleitorado de cada um dos estados, do ponto de vista de sua magnitude, em intervalos de frequência, atribuindo uma proporção progressivamente menor de representantes legislativos a cada intervalo superior, quanto aquele que estabelece um número mínimo e um máximo de representantes para todos os estados possuem a propriedade de subdimensionar a representação política dos estados mais populosos ou com os maiores corpos eleitorais, superdimensionando aquela dos estados menos populosos ou com os menores corpos eleitorais.

Ao adotar um ou outro desses dois critérios, a Constituição eleva o cociente eleitoral desmesuradamente nos estados mais populosos, reduzindo-o ao extremo naqueles menos populosos, isto é, o custo em votos de cada representante na Câmara dos Deputados, pois, em virtude dos parâmetros constitucionais, a magnitude da circunscrição eleitoral — isto é, o número de representantes que cabe ao Colégio Eleitoral estadual eleger — diminui na realidade em proporção menor do que aquela em que decresce a população do estado e, atingido certo limite, oito, permanece constante. Desse modo, dada a multiplicidade de cocientes eleitorais estaduais, o cociente eleitoral estadual em seu **valor absoluto** — isto é, o **custo absoluto** em votos de cada deputado federal — decresce mais do que proporcionalmente à medida que decresce o número de votos válidos, incluídos os votos brancos, no estado.

Por essa via, a prática da representação proporcional no Brasil tem sido radicalmente desfigurada. Severas desproporcionalidades na distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados entre regiões e entre estados determinaram a coexistência, no interior daquela, entre a sub-representação do eleitorado dos estados mais populosos, modernos, industrializados e urbanizados, particularmente do Sudeste e do Sul, e a super-representação do eleitorado dos estados menos populosos, predominantemente oligárquicos, paroquialistas e tradicionalistas, do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste.

Mas, ao mesmo tempo, o percentual de votos válidos que cada partido deve conquistar sobre a votação total do Colégio Eleitoral para eleger um deputado federal — ou, em outros termos, o custo relativo em votos de um deputado federal, para cada partido, no Colégio Eleitoral — é consideravelmente maior nos estados menos populosos, que elegem um número menor de representantes, do que naqueles mais populosos, que elegem um número maior de representantes. Mais precisamente, o custo relativo em votos de cada deputado federal cresce à medida que decresce a magnitude da circunscrição

eleitoral, isto é, o número de representantes na Câmara dos Deputados que cabe ao estado eleger.

Como o cociente eleitoral funciona, no sistema eleitoral brasileiro, como cláusula de exclusão e como, por outro lado, nos estados menos populosos, os cocientes eleitorais estaduais, embora menores do ponto de vista de seus valores absolutos, envolvem custos relativos em votos que se elevam rapidamente à medida que decresce a magnitude das circunscrições, isto é, o número de deputados federais que cabe ao estado eleger, a representação desses estados na Câmara dos Deputados distribui-se segundo um perfil concentratório que beneficia os grandes partidos, tradicionais e conservadores, em prejuízo dos partidos modernos, em regra menores, sub-representando-os e, no limite, excluindo-os.

Por outro lado, dado que a força eleitoral relativa dos partidos se distribui desigualmente, e como resultado de processos não aleatórios, entre as diferentes regiões e entre estados do País, distorções de proporcionalidade na alocação das cadeiras legislativas entre os Colégios Eleitorais estaduais convertem-se em distorção não menos grave de proporcionalidade quanto ao perfil de distribuição, entre os partidos, das cadeiras da Câmara dos Deputados, considerado frente ao perfil a que deveria corresponder de distribuição das preferências partidárias do eleitorado, materializado na totalidade nacional dos votos: a super-representação dos partidos cujo voto se concentra nos Colégios Eleitorais estaduais menos populosos, oligárquicos, paroquialistas e tradicionalistas, do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, e a sub-representação daqueles cujo voto se concentra nos Colégios Eleitorais estaduais mais populosos, modernos, industrializados e urbanizados, do Sudeste e do Sul. Assim, as distorções de proporcionalidade na representação política entre regiões e entre estados incrementam, em escala nacional, a desproporcionalidade na conversão de votos partidários em assentos parlamentares partidários, que — previamente constituída, no interior de cada Colégio Eleitoral estadual, como resultado da operação da fórmula da mais forte média e, em particular, da adoção do cociente eleitoral como cláusula de exclusão — beneficia os grandes partidos, tradicionais e conservadores, em regra com base social no Centro-Oeste, no Norte e no Nordeste, em prejuízo dos partidos novos, modernos e reformistas, cujo voto se concentra precisamente no Sudeste e no Sul.

A desfiguração do sistema partidário congressual brasileiro constitui fundamentalmente o resultado da norma constitucional de distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados entre os Colégios Eleitorais estaduais, que

opera nessa direção em sinergismo com dois outros elementos, ambos consagrados pelo Código Eleitoral: a fórmula de mais forte média e a regra que exclui da competição pelas cadeiras legislativas os partidos que não atingiram o cociente eleitoral (TAVARES, 1992, 1994, p.134-142, p.350-352).

Em suma, o mecanismo descrito produz não apenas uma, mas duas deformações distintas:

- a) a sobre-representação dos Colégios Eleitorais estaduais menos populosos e com menor densidade do corpo eleitoral — oligárquicos e tradicionais —, do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, nos quais o custo absoluto em votos do mandato representativo é menor, e a sub-representação dos Colégios Eleitorais estaduais mais populosos e com corpo eleitoral mais denso — modernos, urbanizados e industrializados —, do Sudeste e do Sul, nos quais o custo absoluto em votos do mandato representativo é sensivelmente elevado;
- b) nos Colégios Eleitorais estaduais menores, que elegem um número absoluto menor de representantes (oito), a magnitude relativa do cociente eleitoral, medida em proporção, é desmesuradamente elevada, de modo que este funciona como uma pesada cláusula de exclusão (12,5% dos votos válidos), o que elimina da representação política ou sub-representa, nesses estados, os partidos regionalmente menores, modernos, populares ou reformistas, concentrando os mandatos em um ou dois grandes partidos, tradicionais e conservadores; ao contrário, nos Colégios Eleitorais estaduais maiores, que elegem um número absoluto maior de representantes, a magnitude relativa do cociente eleitoral, medida em proporção, é demasiado pequena (1,43% dos votos válidos em São Paulo), de modo que o funcionamento deste como cláusula de exclusão é ineficiente, estimulando a proliferação de “legendas de aluguel” e de todo o tipo de “negócios” que elas protagonizam no mercado eleitoral.

Nos Colégios Eleitorais estaduais mais populosos, que, em regra, são também os mais urbanizados, industrializados e modernos e que elegem entre 22 e 70 deputados, as cláusulas de exclusão são minúsculas e negligenciáveis do ponto de vista de sua função básica, que consiste em excluir partidos sociológica ou mesmo eleitoralmente irrelevantes: exemplificativamente, essa cláusula é de apenas 1,43% dos votos em São Paulo. Nos Colégios Eleitorais estaduais menos populosos, em regra tradicionais e oligárquicos, que elegem

entre oito e 10 deputados federais, funcionam cláusulas de exclusão elevadíssimas (12,5% dos votos em cada um dos 10 menores Colégios, que elegem oito deputados), que produzem um forte efeito concentratório e excludente, privilegiando e reforçando os partidos consolidados e inviabilizando os partidos pequenos, modernos e reformistas. Por outro lado, nesse segundo grupo de Colégios Eleitorais, a inclusão dos votos em branco no cálculo do cociente eleva-o ainda mais, incrementando-lhe o valor absoluto como cláusula de exclusão.

Como conseqüência, a multiplicidade de cocientes eleitorais estaduais e de cláusulas de exclusão desiguais entre os estados introduz uma clara **dualidade no sistema representativo brasileiro**: dualidade entre regiões e entre estados, entre classes e entre segmentos regionalmente assentados de classes e das elites políticas e, enfim, entre partidos no espectro conservantismo-modernidade e direita-esquerda.

Os Colégios Eleitorais estaduais menos populosos e com os menores eleitorados, do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste, são super-representados, ao mesmo tempo em que, em suas representações, apenas os grandes partidos são super-representados, enquanto os pequenos são ou excluídos, ou severamente sub-representados. Ao contrário, os Colégios Eleitorais estaduais mais populosos e com número bem mais elevado de eleitores, do Sudeste e do Sul, e os partidos cujo eleitorado neles se concentra são sub-representados na Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo em que são super-representados aqueles partidos cujo eleitorado se concentra nos Colégios Eleitorais menores, do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste.

Os partidos que, como o PT, concentram o seu eleitorado no Sudeste e no Sul são duplamente sub-representados: quer porque os votos dos eleitores do Sudeste e do Sul valem muito menos, do ponto de vista de sua capacidade de determinar a composição partidária final da Câmara dos Deputados, do que os votos dos eleitores do Centro-Oeste, do Norte e de alguns estados do Nordeste, que constituem redutos eleitorais de partidos tradicionais ou conservadores, como o PPR e o PFL, quer porque, tendo menor ou escassa penetração eleitoral no Centro-Oeste, no Norte e em alguns Colégios Eleitorais do Nordeste, são nessas regiões sub-representados ou mesmo excluídos da competição pelas cadeiras da Câmara dos Deputados, em virtude de elevadas cláusulas de exclusão.

Os partidos que concentram seu eleitorado no Centro-Oeste, no Norte e em alguns estados do Nordeste são duplamente super-representados porque, de um lado, os votos dos eleitores dessas regiões valem muito mais do que os

votos dos eleitores do Sudeste e do Sul, do ponto de vista de sua capacidade de determinar a composição partidária final da Câmara dos Deputados e porque, de outro lado, nos Colégios Eleitorais em que dominam, pesadas cláusulas de exclusão afastam os partidos concorrentes menores.

Nas eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados, o PT, concentrando o seu eleitorado no Sudeste e secundariamente no Sul, e o PFL, concentrando o seu eleitorado no Nordeste, obtiveram quase o mesmo volume nacional de votos (o PFL logrou 12,9%; e o PT, 12,8% dos votos nacionais), mas, como resultado da operação dos mecanismos descritos, o PFL recebeu 40 cadeiras a mais do que o PT, apropriando-se de 17,3% das cadeiras, enquanto couberam ao PT apenas 9,6% das cadeiras. O PSDB, concentrando o seu eleitorado no Sudeste e secundariamente no Nordeste, conquistou 13,9% dos votos nacionais, bem mais do que o PFL, mas recebeu apenas 12,1% das cadeiras, um número absoluto bem menor de cadeiras do que o PFL. Embora tendo sido o maior partido eleitoral, o PMDB, cujos votos se distribuíram de um modo relativamente homogêneo entre regiões e entre estados, conquistou um volume relativo de cadeiras (20,9%), apenas ligeiramente superior ao seu volume relativo de votos, 20,3% (NICOLAU, 1995a, tab. 2).

O argumento de Wanderley Guilherme dos Santos de que a densidade maior, em votos, do mandato representativo nos Colégios Eleitorais menos populosos, neles produzida pela elevação do valor relativo do cociente, compensa a sobre-representação desses Colégios na Câmara dos Deputados não elide o fenômeno aqui descrito. Ao contrário, o fato de que o perfil de distribuição das preferências partidárias do eleitorado brasileiro se diferencia regionalmente e por estados segundo um padrão que obedece a uma lógica social estável e predictível; o fato de que o valor absoluto do cociente eleitoral, isto é, o custo absoluto em votos do mandato representativo, é desproporcionalmente menor nos Colégios Eleitorais do Centro-Oeste, do Norte e em alguns Colégios Eleitorais do Nordeste do que naqueles do Sudeste e do Sul, super-representando os primeiros e sub-representando os últimos na Câmara dos Deputados; e, enfim, o fato de que o custo relativo interno, em densidade de votos, do mandato representativo é, ao revés, desmesuradamente mais elevado nos primeiros do que nos últimos são fenômenos que possuem relativa independência entre si e **geram efeitos que não são compensatórios, mas cumulativos**, introduzindo e aprofundando um dualismo entre regiões e entre estados na Federação e, por via de consequência, um dualismo entre partidos no sistema partidário parlamentar brasileiro: as regiões e os estados modernos,

industrializados e urbanizados, com níveis mais avançados de cultura política, e os partidos modernos, progressistas, reformistas e populares, que se situam do centro para a esquerda, são privados de parcela considerável de poder parlamentar, a qual é redistribuída como uma “plus-valia” de poder em benefício das regiões e dos estados mais atrasados, oligárquicos e paroquialistas e dos partidos tradicionais, conservadores e clientelísticos, que se alimentam da pobreza econômica e da desolação cultural das populações (SANTOS, 1987, cap.5, 1994; SANTOS, SCHMITT, 1995).

Ademais, o dualismo do sistema representativo brasileiro acentua-se porque nos estados super-representados, ao mesmo tempo menos populosos, menos urbanizados e mais atrasados, não só a distribuição dos assentos na Câmara entre os partidos não é eqüitativamente proporcional ao volume de votos de cada um, consumando-se uma desproporcionalidade concentratória que beneficia os grandes partidos e, no limite, exclui os pequenos, mas são significativamente menores a intensidade da participação eleitoral e a densidade do voto, resultando desses dois fenômenos que, nesses estados, a legitimidade da representação parlamentar é frágil e questionável.

Nos estados sub-representados, ao mesmo tempo mais populosos, urbanizados e modernos, ocorre precisamente o inverso: a distribuição da representação na Câmara é mais eqüitativamente proporcional à distribuição do voto entre os partidos, a participação eleitoral é mais intensa e é maior a densidade do voto, de modo que, nesses estados, é bem maior a legitimidade da representação parlamentar.

Através da observação desse fenômeno, Navarro de Britto concluiu que, no sistema representativo brasileiro, “(...) o grau de representatividade varia na razão inversa da dinâmica da legitimação democrática” (BRITTO, 1965).

Desde 1934, os critérios constitucionais dos quais decorre o atual perfil de composição da representação na Câmara entre estados e entre regiões têm assegurado ao Brasil arcaico pesar sobre o Brasil moderno, obstruindo-o e reprimindo-o.

Como todas as Constituições que lhe precederam desde a de 1934, a Constituição Federal vigente, ao regular a representação dos Colégios Eleitorais estaduais na Câmara dos Deputados, expropria o eleitorado urbano-industrial, moderno, cultural e ideologicamente mais avançado, dos estados do Sudeste e do Sul, atribuindo as cadeiras que lhe são confiscadas, como uma “plus-valia” de poder, ao eleitorado rural ou semi-rural, oligárquico, tradicionalista e paroquialista, dos estados do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste.

Já na Constituinte de 1946, a justificação da Emenda nº 1.748, que pretendeu, sem êxito, substituir o preceito que consagraria constitucionalmente a desproporcionalidade representativa na Câmara dos Deputados, argumentava vigorosamente que

“Na Câmara, a representação é do povo, e não dos estados, pelo que se impõe, na fixação do número de deputados, o critério de simples proporção. Estabelecer-se restrição progressiva (...) é coisa profundamente injusta, que equivale a criar diferenças entre brasileiros para efeito de representação política. Não se pode dar mais valor ao voto dos habitantes das regiões pouco povoadas, em detrimento dos que residem em zonas de população densa. Os núcleos mais densos pagam mais impostos, dão maior serviço militar, pagam mais avultada contribuição de sangue. Por que hão de ser diminuídos quanto à representação na Câmara?”

Adicionalmente, ao sobre-representar na Câmara elites do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste, a Constituição não o faz em benefício, mas em prejuízo, das populações dessas regiões, secularmente entorpecidas e submetidas à opressão e à manipulação precisamente por parte das elites que o preceito constitucional privilegia.

Na verdade, o resultado líquido dos parâmetros constitucionais que têm definido as bases do sistema representativo na Federação brasileira consiste em conferir uma “plus-valia” de poder às elites do Norte, do Centro-Oeste e de alguns estados do Nordeste — ironicamente, em prejuízo das populações pobres daquelas próprias regiões, pois o veto de suas elites dirigentes no Congresso tem sido decisivo, ao longo das cinco últimas décadas, para a inviabilização das reformas econômico-sociais que beneficiariam particularmente os setores sociais mais pobres das áreas menos desenvolvidas do País.

Como observou Gláucio Ary Dillon Soares:

“(...) ao aumentar artificialmente a representação política de uma cultura política tradicional, atrasada, dominada pelos líderes locais, freqüentemente latifundistas, proprietários rurais, coronéis de todos os tipos ou pessoas de sua escolha e confiança, o sistema eleitoral terminou por prejudicar a maioria da população destas áreas. Ao aumentar o poder político da elite dirigente desta cultura

política rural, tradicional e pré-ideológica, super-representando no Congresso e no Senado essa área econômica, social e politicamente subdesenvolvida, a legislação diminuiu as probabilidades de aprovação, pelas duas Câmaras, de reformas que beneficiariam a maioria da população rural que habita principalmente estas áreas subdesenvolvidas” (SOARES, 1973a, p.27-28, 1967, 1973, cap.8).

Até agora, a instituição e a vigência dos constrangimentos constitucionais que deformam a representação congressional brasileira contaram com o consentimento e a cumplicidade silenciosa de parte considerável das elites econômicas dos estados do Sudeste e do Sul, em particular de São Paulo, as quais, movidas pelo receio dos riscos de estabilidade que a expansão perturbadora do eleitorado urbano-industrial poderia introduzir, preferiram abrir mão de parcela da representação política que caberia aos seus estados — conferindo-a como um *plus* de poder às oligarquias do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste —, em benefício da preservação da propriedade, da sua ascendência social e do desenvolvimento tranqüilo dos negócios. Empresários de um estado como São Paulo, cujos interesses econômicos se expandem por todo o País e pelo Mundo, têm preferido investir na eleição de deputados federais mais dóceis, pelos estados do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste — cujo custo eleitoral e, por via de conseqüência, econômico é, por outro lado, sensivelmente menor — do que na eleição de deputados federais pelo próprio estado.

Assim, a equação sociológica e estratégica subjacente a essa formidável redistribuição constitucional de poder não só entre regiões e entre estados na Federação, mas entre segmentos regionalmente assentados de classes e das elites políticas, bem como entre partidos no sistema partidário nacional é essencialmente a mesma que Stein Rokkan identificou em países da Europa Ocidental, nas últimas décadas do século XIX:

“À medida que cresceram as populações das cidades e se ampliaram as franquias eleitorais, as áreas rurais foram gradualmente beneficiadas quanto às razões eleitorado-representantes e tornaram-se pesadamente super-representadas. (...) Os eleitores mais conservadores das cidades encontraram aliados importantes no campo e preferiram permanecer sub-representados enquanto seus aliados pudessem ajudá-los em sua luta contra os radicais das cidades” (ROKKAN, 1970, p.165).

É provável que as desigualdades quanto ao potencial de representação política entre regiões e entre partidos constituam um aspecto particular da disjunção entre estrutura de poder e estrutura de dominação, envolvendo regiões e segmentos regionalmente assentados de classes e das elites políticas, em sociedades multirregionais que realizam o ciclo tardio do desenvolvimento capitalista (SCHWARTZMAN, 1970, 1971, 1974, 1975, 1982; TAVARES, 1982).

As distorções descritas, que desfiguram irremediavelmente o sistema representativo brasileiro, recrudesceram com a criação, em 1977, do Estado do Mato Grosso do Sul, que, em 1978, elegeu seis deputados federais, ao mesmo tempo em que Mato Grosso, o estado do qual aquele fora desmembrado, reteve a faculdade de eleger oito deputados, o mesmo número que obtivera na legislatura precedente. Recrudesceram ainda mais com a conversão em estado do Território de Roraima, em 1981, e com as eleições de 1986, nas quais o Distrito Federal elegeu oito deputados federais, em virtude da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que lhe assegurou também representação paritária no Senado. E recrudesceram, enfim, intoleravelmente, no limiar da redemocratização, com a Constituição de 1988, que não só converteu em estados os Territórios do Amapá e de Roraima, mas criou o Estado de Tocantins, por desmembramento do Estado de Goiás. Na legislatura subsequente, Tocantins teria oito representantes e Goiás, o estado do qual fora desmembrado, reteria o mesmo número de representantes com o qual contara na legislatura precedente, 17. Por outro lado, em virtude da regra constitucional da representação paritária no Senado, cada um dos novos estados e o Distrito Federal conquistariam imediatamente, além de oito deputados federais, três representantes na câmara alta, o que elevaria ainda mais a sobre-representação do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste no Congresso como um todo.

2 - Três métodos proporcionais para a eleição da Câmara dos Deputados

Na Federação brasileira, o Senado Federal representa paritariamente os estados, em sua identidade e autonomia, e a Câmara dos Deputados representa a União, isto é, os cidadãos e o povo enquanto unidade estatal, do que

decorre que os estados, os territórios e o Distrito Federal concorrem para a eleição da Câmara não como unidades federativas, mas como circunscrições eleitorais, através das quais os cidadãos exercem o direito do voto, elegendo cada circunscrição um número de representantes proporcional à magnitude relativa de sua população ou, nos termos da Constituição de 1969, de seu eleitorado.

Entretanto a igualdade e a proporcionalidade da representação dos cidadãos brasileiros, quaisquer que sejam os seus estados, na Câmara dos Deputados, e, desse modo, o equilíbrio, a unidade e a integridade da Federação, não serão estabelecidos enquanto persistir, no texto constitucional, o preceito do parágrafo primeiro, *in fine*, do artigo 45, que prevê um número máximo de 70 e um número mínimo de oito deputados por estado e, ao fazê-lo, super-representa os cidadãos dos Colégios Eleitorais estaduais que, em virtude do cálculo proporcional, não lograriam aquele mínimo, sub-representando os cidadãos dos Colégios maiores ou pelo menos daqueles que, realizado aquele cálculo, ultrapassariam o número máximo.

Por esse motivo, ainda que exista uma variedade de métodos verdadeiramente proporcionais viáveis, que podem ser alternativamente adotados, o requisito preliminar ao adequado funcionamento e à realização dos propósitos de qualquer dentre eles consiste simplesmente em suprimir os constrangimentos materializados no parágrafo primeiro do artigo 45 da Constituição.

Há, assim, pelo menos três soluções institucionais, todas envolvendo a reforma do preceito contido no artigo 45 da Constituição, capazes de corrigir as distorções concernentes à distribuição desproporcional, entre Colégios Eleitorais estaduais, entre regiões e entre partidos, das cadeiras da Câmara dos Deputados.

A primeira, preservando a multiplicidade de Colégios Eleitorais estaduais, que constitui uma exigência do regime federativo para a eleição do Senado, instituiria um Colégio Eleitoral nacional único para a eleição da Câmara dos Deputados.

Adotada, essa alternativa institucional introduziria uma alteração de considerável amplitude e profundidade no atual sistema representativo brasileiro, provocando, entretanto, resultados bastante benéficos, entre os quais a efetiva nacionalização dos partidos políticos brasileiros e, em particular, de suas bancadas na Câmara. O que importa, contudo, é que tal solução seria consistente com o princípio federativo, pois, na lógica do bicameralismo inerente ao Estado federal, a Câmara dos Deputados representa proporcionalmente os

cidadãos em seu conjunto, bem como a unidade e a integridade da União, enquanto o Senado representa, em regra, paritariamente, a autonomia e a igualdade dos estados-membros, embora a representação paritária dos estados não constitua um corolário absoluto da Federação. E, portanto, no bicameralismo federal brasileiro, apenas o Senado exige, para a sua eleição, Colégios Eleitorais estaduais autônomos.

Uma segunda solução definiria os estados, os territórios e o Distrito Federal como circunscrições ou Colégios Eleitorais nos quais concorreriam listas partidárias, instituindo, entretanto, um cociente eleitoral nacional único e cocientes partidários nacionais que determinariam o número de candidatos eleitos no País por parte de cada partido. Num segundo momento, as cadeiras nacionais de cada partido seriam distribuídas entre as suas listas estaduais, em proporção ao volume relativo de sufrágios de cada uma frente à totalidade dos votos nacionais do partido. E, logo, as cadeiras conquistadas pelo partido em cada estado seriam providas pelos candidatos segundo a ordem de preferência determinada na lista partidária estadual.

Trata-se do modelo de acordo com o qual se realizam as eleições proporcionais no sistema eleitoral misto que elege a Câmara Baixa na República Federal da Alemanha.

Ao prover a distribuição das cadeiras da Câmara diretamente entre os partidos nacionais, redistribuindo-as logo, dentro de cada partido, entre as listas partidárias estaduais, proporcionalmente ao volume relativo de votos de cada uma frente à totalidade dos votos nacionais do partido, esse método solve o problema, crucial para o equilíbrio e a integridade da Federação brasileira, da igualdade do poder do voto entre eleitores de todas as latitudes do País e da igualdade do custo em votos do mandato representativo para todos os Colégios Eleitorais.

Sua adoção teria, além disso, no caso brasileiro, três propriedades positivas: (a) nacionalizaria os partidos políticos e, em particular, as suas representações na Câmara; (b) incrementaria, em virtude do efeito de distrito de magnitude elevada que efetivamente resultaria da adoção do cociente eleitoral nacional único, a proporcionalidade entre a distribuição dos votos partidários e a distribuição das cadeiras partidárias na Câmara dos Deputados; mas, ao mesmo tempo, surpreendentemente; (c) reduziria a fragmentação partidária na Câmara, que, no Brasil, não resulta da fórmula proporcional adotada — que é mesmo consideravelmente concentradora —, nem mesmo da magnitude elevada de alguns Colégios Eleitorais, no extremo São Paulo,

mas da superposição dos diferentes perfis regionais de distribuição das preferências partidárias do eleitorado.²

Instituído o Colégio Eleitoral nacional único ou, pelo menos, o cociente eleitoral nacional único para a eleição da Câmara dos Deputados, a introdução de uma cláusula nacional de exclusão de 5% dos votos válidos, excluídos os nulos e os brancos, e de 3% dos votos válidos, também excluídos os nulos e os brancos, em pelo menos um terço dos Colégios Eleitorais estaduais seria consistente com a representação proporcional e, ao mesmo tempo, afastaria do sistema representativo os partidos minúsculos e tanto sociológica quanto eleitoralmente irrelevantes, reduzindo os riscos da fragmentação partidária parlamentar.

Propõe-se com muita insistência e não menor equívoco a introdução de cláusulas de exclusão no sistema eleitoral brasileiro. Cláusulas de exclusão existem no sistema eleitoral brasileiro. O problema consiste na ausência de uma cláusula nacional **uniforme** de exclusão e, ao mesmo tempo, na multiplicidade e na desigualdade das cláusulas de exclusão, definidas em cada Colégio Eleitoral estadual pelo cociente eleitoral. Como consequência, nos Colégios Eleitorais estaduais de magnitude elevada — isto é, naqueles que elegem um número elevado de representantes —, as cláusulas de exclusão são ineficientes, inócuas e irrelevantes, permitindo, no limite, em São Paulo, que um partido ou coligação de partidos eleja um deputado federal com 1,43% dos votos, e, nos Colégios que elegem um número pequeno de representantes, as cláusulas de exclusão são excessivamente elevadas (12,5% dos votos nos colégios que elegem oito deputados federais), discriminando ou mesmo eliminando os partidos menores.

Qualquer das duas primeiras soluções é factível, sobretudo dada a crescente informatização do escrutínio em todas as latitudes do País. A segunda seria idealmente preferível porque é menor o nível de mudança que introduz. Se, entretanto, não for considerado politicamente viável instituir o Colégio Eleitoral nacional único nem mesmo substituir a multiplicidade dos cocientes eleitorais estaduais por um cociente eleitoral nacional único, impõem-se pelo menos duas providências: (a) suprimir o parâmetro constitucional que estabelece um número mínimo e um máximo de deputados

² As diferenças quanto aos perfis de distribuição das preferências partidárias do eleitorado entre os Colégios Eleitorais estaduais são obviamente incrementadas pela multiplicidade e pela desigualdade de cocientes eleitorais estaduais, os quais, adicionalmente, funcionam como cláusulas de exclusão.

federais por estado e (b) suprimir o preceito do Código Eleitoral que define os cocientes eleitorais como cláusulas de exclusão em cada estado da Federação, substituindo-as por uma cláusula de exclusão fixada em percentual de votos e **uniforme** em todos os Colégios Eleitorais do País, que poderia ser, exemplificativamente, 3%.

As duas providências propostas permitiriam uma terceira solução, que introduziria uma mudança mínima no mecanismo eleitoral, pois, retendo fundamentalmente a prática brasileira atual dos colégios e cocientes eleitorais estaduais, distribuiria as cadeiras da Câmara dos Deputados entre os estados segundo o método da série de divisores de Huntington. Essa série produz, nos Estados Unidos, uma distribuição dos assentos da Câmara dos Representantes entre os estados segundo uma proporcionalidade muito aproximada à magnitude relativa da população de cada um.

A proporcionalidade da distribuição poderia ser ainda mais refinada, substituindo a série de Huntington pela série Sainte-Laguë originária de divisores, cujos resultados são mais rigorosamente proporcionais, ou pelo método Webster, que gerou, nos Estados Unidos, em 1842, um padrão de proporcionalidade na distribuição das cadeiras da Câmara dos Representantes entre os estados e de acordo com a população de cada um, equivalente àquele que seria obtido entre os partidos pela série Sainte-Laguë originária, em 1952 e 1953, nas eleições parlamentares da Suécia, da Dinamarca e da Noruega.

Resultados tendencialmente idênticos seriam obtidos, se o cálculo se realizasse de acordo com o método que combina o cociente tradicional, de Hare, com a distribuição das cadeiras remanescentes entre os estados segundo a ordem decrescente dos maiores resíduos de eleitores excluídos pela operação do cociente.

A terceira solução, que retém a multiplicidade de cocientes eleitorais estaduais, é aquela que produz mudança de menor envergadura na tradição do sistema representativo republicano brasileiro, mas há nela uma deficiência: não solve o problema da superposição, na composição partidária final da Câmara, dos diferentes perfis estaduais de distribuição das preferências partidárias do eleitorado, fonte da qual decorre considerável parcela da fragmentação partidária congressual.

Adotada essa solução, a distribuição das cadeiras da Câmara entre os Colégios Eleitorais estaduais será mais representativa, especialmente sob as condições da Federação brasileira, se o parâmetro para o seu cálculo for a magnitude relativa do eleitorado e não a magnitude relativa da população.

Não há mais qualquer sentido, no atual estágio de desenvolvimento das franquias eleitorais no País, em que o cálculo de distribuição da representação na Câmara continue a ser feito por referência à magnitude da população e não do eleitorado de cada um dos Colégios Eleitorais estaduais.

Substituir o critério da magnitude relativa da população pelo critério da magnitude relativa do corpo eleitoral como medida de referência no cálculo da distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados equivale a valorizar e, simultaneamente, estimular, em cada Colégio estadual, a ampliação do número de indivíduos que exercem a cidadania política efetiva e, por via de consequência, níveis mais avançados de consciência pública.

Eliminadas as últimas classes de restrição ao acesso ao sufrágio, entre as quais o analfabetismo, torna-se, ao mesmo tempo, legítimo e conveniente, do ponto de vista do progresso da comunidade política, que o referencial para calcular a representação congressional das diferentes circunscrições estaduais seja o eleitorado e não a população.

Nos anos de 1982, 1986 e 1989, a magnitude relativa do eleitorado no conjunto da população foi sensivelmente menor no Norte, no Centro-Oeste e no Nordeste do que no Sudeste e no Sul e do que no conjunto do País (LIMA Júnior., 1993, p.97, tab. 6). Assim, sob as novas condições da democracia brasileira, continuar adotando o critério da população, e não o do eleitorado, equivaleria a privilegiar, assegurando-lhes uma "plus-valia" de poder, as oligarquias regionais que tratam de frear, em seus estados, a integração das populações ao corpo eleitoral, que constitui, em nossos dias, o patamar mínimo no exercício da cidadania.

É importante que, em qualquer dos três métodos, a conversão dos votos partidários em cadeiras legislativas partidárias e, na segunda alternativa, a distribuição das cadeiras nacionais do partido entre as suas listas estaduais, bem como, na terceira alternativa, a distribuição das cadeiras da Câmara entre os Colégios Eleitorais estaduais, sejam operadas por uma dentre as três fórmulas mais estritamente proporcionais: a fórmula Niemeyer-Hare, adotada pela República Federal da Alemanha, a série Sainte-Laguë originária de divisores, ou o cociente tradicional, de Hare, distribuindo-se, neste último caso, as cadeiras não providas pelo cociente, entre os partidos, segundo a ordem decrescente dos maiores restos inaproveitados de votos.

Por outro lado, animada pela preocupação de reter o equilíbrio e a integridade do convívio federativo entre estados portadores de interesses regionais diferenciados que, contudo, devem ser igual e reciprocamente reco-

nhecidos como legítimos, a reforma constitucional e eleitoral capaz de corrigir as distorções decorrentes do artigo 45 da Constituição deve ter o cuidado de responder às duas exigências fundamentais que, como oportunamente recorreu Wanderley Guilherme dos Santos, José de Alencar predicava para o adequado funcionamento da democracia representativa: afastar, no Congresso, a possibilidade quer da dominação incontrastada de uma maioria sistemática, quer do veto da minoria (SANTOS, 1987, cap.1, 5).

Mas basta examinar com alguma atenção o perfil de distribuição, entre os estados, das cadeiras da Câmara dos Deputados a que se chegaria na presente legislatura, se fosse adotada qualquer uma das três alternativas institucionais propostas, com o emprego em cada caso de fórmula ou fórmulas rigorosamente proporcionais, para perceber que não haveria seja o risco de veto por parte de uma coalizão dos Colégios Eleitorais pequenos do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, seja o risco, aparentemente tão temido pelos adversários da representação proporcional, da tirania de uma bancada gigantesca de São Paulo. Mesmo uma coalizão compacta das três maiores bancadas do Sudeste — São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro —, ou, incluindo o Espírito Santo, de todo o Sudeste, não conquistaria a maioria da Câmara. Para que a coalizão SP-MG-RJ ou a coalizão de todo o Sudeste conseguisse lograr a maioria congressual, seria necessário incluir ou o Paraná, ou o Rio Grande do Sul, o que seria altamente improvável, em virtude das diferenças de natureza inter-regional que dividiriam os parceiros da coalizão. Finalmente, uma coalizão dos três estados do Sul, ainda que acrescida de São Paulo, estaria muito distante de lograr a maioria da Câmara dos Deputados.

Portanto, não obstante as desigualdades entre os estados quanto ao volume do eleitorado, a rigorosa proporcionalidade obtida na distribuição das cadeiras da Câmara entre os Colégios Eleitorais estaduais, frente à magnitude relativa do eleitorado de cada um, não introduz quer o risco do veto por parte do grupo dos Colégios pequenos do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste — no qual se inclui o grande Colégio da Bahia —, quer o risco do domínio sistemático por parte do grupo dos grandes Colégios Eleitorais do Sudeste e do Sul, no qual se incluem os pequenos Colégios do Espírito Santo e de Santa Catarina.

Entretanto, qualquer que fosse o método adotado dentre os três métodos proporcionais ora propostos, poderia ocorrer que alguns Colégios Eleitorais estaduais elegessem um número insignificante de representantes, ou mesmo não elegessem qualquer representante. Somente a última alternativa, extrema,

constituiria problema constitucional, no qual está em questão, entretanto, não o direito dos estados, mas o direito dos cidadãos. Pois, na lógica constitucional da Federação, a Câmara dos Deputados representa os cidadãos e a União e não os estados.

Frete a esse problema, é necessário conciliar o princípio retor **para cada eleitor, um voto de igual valor** com a exigência de representação política mínima para os cidadãos daqueles Colégios Eleitorais que, realizado o cálculo proporcional, ficariam privados de representação. A solução clássica parece ser a da Constituição norte-americana, que assegura, nesse caso, em seu artigo 1, seção 2, 3, a cada estado, o direito de eleger pelo menos um representante.

Há, enfim, uma variedade de fórmulas e de mecanismos técnicos capazes de solver satisfatoriamente o problema da proporcionalidade entre os estados da representação na Câmara dos Deputados.

O que é necessário saber é se há uma correlação de forças, no conjunto da elite política brasileira e, particularmente, da representação parlamentar nacional, que permita decidir por uma ou outra dentre essas soluções.

É dramática a improbabilidade de que a Câmara revise o preceito constitucional que define a sua atual desproporcionalidade representativa, porque é precisamente dessa desproporcionalidade que é tributária a sua atual composição. Uma circularidade sinistra de interesses conspira contra a revisão do artigo 45 da Constituição, pela qual clamam o equilíbrio, a integridade e a justiça da democracia federativa brasileira, pois o destino desse preceito arbitrário depende precisamente da maioria dos deputados que a ele devem o seu mandato.

Só a grandeza e o altruísmo extraordinários, cuja mobilização exige ultrapassar as motivações triviais do auto-interesse, fariam a maioria de um corpo de representantes alterar precisamente aquelas regras que a elegeram.

Por outro lado, dado que a imensa desproporção atual entre os estados do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste e aqueles do Sul e do Sudeste quanto ao custo em votos da eleição de cada deputado federal se reflete em seu custo econômico, aquela correlação de forças parece não envolver apenas relações de poder entre estados na Federação, mas é equação estratégica de interesses no comportamento político do poder econômico, independentemente da base estadual de sua localização, na competição pelo mercado nacional da representação política. Há evidências de que empresários paulistas preferem investir em eleições de deputados federais pelos estados menos populosos,

cujos custos em votos e, por via de consequência, econômicos são mais baixos do que o custo daquelas em seu próprio estado.

Desse modo, além de saber se é possível construir uma correlação de poder favorável às mudanças propostas, resta indagar se há, no País, vontade política de empreendê-las.

3 - A representação dos estados no Senado

É necessário, finalmente, examinar com a maior circunspeção a questão complexa e delicada das funções e da composição do Senado na democracia federativa brasileira.

Um dos requisitos fundamentais para a integridade de um Estado federal democrático é a instituição de um poder legislativo bicameral, no qual uma das câmaras, a câmara alta, representa os estados em sua autonomia e igualdade, embora não necessariamente em termos paritários, e a outra, a câmara baixa, representa os cidadãos nacionais e, o que equivale, a União em sua totalidade, a irreversibilidade e a indissolubilidade do vínculo federativo.

Precisamente porque representam sujeitos diferentes, é essencial que as duas câmaras sejam constituídas por processos eleitorais distintos e independentes: o que não exclui a possibilidade de que, se os estados elegeassem cinco ou mais senadores, estes últimos fossem eleitos por métodos proporcionais ou semiproportionais, que se aproximam daqueles segundo os quais são eleitos os deputados federais. Entretanto, se as duas câmaras representassem os mesmos sujeitos ou fossem constituídas segundo o mesmo método eleitoral, uma delas seria supérflua ou redundante e tratar-se-ia rigorosamente de uma configuração representativa unicameral.

É inerente à Federação que a lógica da representação política cristalizada na câmara baixa e a lógica da representação política cristalizada na câmara alta sejam diferentes.

É necessário reconhecer, portanto, que a representação no Senado não pode ser, a rigor, proporcional. Entretanto o modelo de representação paritária dos estados no Senado, ora vigente no País, não decorre, necessariamente, como um corolário, da lógica do Estado federativo, nem constitui uma exigência indispensável ao equilíbrio federativo, à autonomia e mesmo à igualdade dos estados.

A Constituição da República Federal da Alemanha estratificou os estados-membros, segundo a magnitude da população, em três grandes grupos, conferindo aos estados com dois milhões ou menos de habitantes três votos, aos estados com mais de dois milhões de habitantes quatro votos e aos estados com mais de seis milhões de habitantes cinco votos no Conselho Federal, cujos membros são delegados designados com mandato imperativo e livremente destituídos pelos governos estaduais.

No Brasil, embora retendo o princípio do mandato representativo e as eleições populares diretas para o Senado, seria igualmente possível instituir um modelo de tipo alemão para definir a composição da representação dos estados na câmara alta, estratificando as unidades federativas segundo a participação relativa de cada uma na totalidade do eleitorado nacional: tentativamente, as unidades federativas que contam com 2% ou menos do eleitorado nacional elegeriam um único senador, aquelas cujo eleitorado ocupa mais de 2% e menos de 6% do eleitorado nacional elegeriam dois senadores e, finalmente, aquelas com mais de 6% do eleitorado nacional elegeriam cinco senadores.

Essa estratificação tripartite não foi uma cogitação casuística e arbitrária, mas o resultado da análise comparativa e do agrupamento das grandes tendências na distribuição, entre aquelas unidades federativas, da população e do eleitorado brasileiros nas 12 últimas legislaturas congressuais, por um período de 45 anos, de 1946 a 1991.

Tomando como referência a distribuição por estados do eleitorado nacional em 1989, encontrar-se-iam no primeiro grupo 14 unidades federativas (Amazonas, Acre, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amapá, Rondônia, Roraima, Tocantins e Distrito Federal), no grupo intermediário, sete estados (Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Santa Catarina e Goiás), e, enfim, seis estados constituiriam o grupo daqueles que detêm os maiores eleitorados (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná).

O Senado teria 58 cadeiras e nele 14 representantes dos 14 estados com os menores eleitorados, compreendendo, em seu conjunto, 13,5% do eleitorado nacional, obteriam 24% das cadeiras; 14 representantes dos sete estados com eleitorado de magnitude intermediária, correspondendo, em seu conjunto, a 22,1% do eleitorado nacional, conquistariam igualmente 24% da representação; e, finalmente, 30 representantes dos seis estados com os maiores eleitorados, totalizando 64,4% do eleitorado nacional, ocupariam 52% das cadeiras.

Haveria, ainda, uma significativa super-representação do grupo dos estados com menores eleitorados, uma discreta sobre-representação dos estados com eleitorados de magnitude intermediária e, evidentemente, sub-representação dos estados com os maiores eleitorados.

Mas, em seu conjunto, o perfil de distribuição das cadeiras no Senado entre os estados situar-se-ia numa posição intermediária entre a **proporcionalidade** — inconsistente com a lógica da representação no Senado inerente ao bicameralismo federal — e a **paridade**, que acentua, no Congresso como um todo, a desproporcionalidade, entre regiões e entre estados, da representação política existente na Câmara dos Deputados. Trata-se, entretanto, do nível máximo de redução, compatível com a lógica do bicameralismo federal, da sobre-representação no Senado dos estados menos populosos e com os menores eleitorados.

Conservando e fortalecendo as funções constitucionais do Senado — que incluem as emendas à Constituição, as leis complementares e todas as leis concernentes à Federação, à distribuição da competência fiscal entre a União e os estados, aos interesses legítimos dos estados e às relações exteriores da União —, faz-se finalmente necessária uma reforma constitucional que, preservando o mecanismo constitucional de freios e contrapesos entre a Câmara e o Senado, proveja, ao mesmo tempo, a predominância da Câmara e uma considerável redução na competência e no escopo de poder do Senado nas funções que não lhe são essenciais, com o propósito de desobstruir o processo legislativo e sustentar a hegemonia constitucional e política da União sobre os estados.

Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v.31, n.1, p.5-33.
- BRITTO, Luiz Navarro de (1965). A representação proporcional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n.19, p.237-255.
- DORÍIA, Antonio de Sampaio (1953). **Direito constitucional**. 3.ed. São Paulo: Max Limonad. t.2.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1981). O sistema partidário brasileiro, 1945-1962. In: FLEISCHER, D.V., org. **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: UNB. v.1.

- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1982). **Realinhamento político e desestabilização do sistema partidário: Brasil, 1945-1962.** *Dados*, v.25, n.3, p.365-377.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1983). **Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964).** Rio de Janeiro: Graal.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1990). O regime de 1945: o sistema partidário e a representação política. In: ____, org. **O balanço do poder: formas de dominação e representação.** Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1993). **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80.** São Paulo: Loyola.
- NICOLAU, Jairo Marconi (1995). **O sistema partidário brasileiro (1985-1994): um estudo sobre as razões da fragmentação.** Rio de Janeiro: IUPERJ. (Tese de doutorado).
- NICOLAU, Jairo Marconi (1995a). De desproporcionalidades e reformas eleitorais. *Monitor Público*, n.6, p.37-41.
- NUNES, Edson, NOGUEIRA, André, TAFNER, Paulo (1995). Poder político e competição eleitoral. *Monitor Público*, n.6, p.43-53.
- PORTO, Walter Costa (1989). **O voto no Brasil: da colônia à quinta república.** Brasília: Senado Federal.
- PORTO, Walter Costa (1992). O sistema proporcional nas eleições brasileiras: um balanço. In: TRINDADE, H., org. **Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90.** Porto Alegre: UFRGS.
- REALE, Miguel (1959). O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.7, p.9-44.
- ROKKAN, Stein et al. (1970). **Citizens, elections, parties.** Oslo: Universitetsforlaget.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1986). **Sessenta e quatro: anatomia da crise.** São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). **Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira.** São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1994). **Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico.** Rio de Janeiro: Opera Nostra.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos, SCHMITT, Rogério Augusto (1995). Representação, proporcionalidade e democracia. *Monitor Público*, n.5, p.49-57.

- SANTOS, Wanderly Guilherme dos (1994a). Revisão (constitucional) de quê? **Monitor Público**, n.1, p.7-9.
- SCHWARTZMAN, Simon (1970). Representação e cooptação política no Brasil. **Dados**, n.7.
- SCHWARTZMAN, Simon (1971). Veinte años de democracia representativa en Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**, v.2, n.1.
- SCHWARTZMAN, Simon (1974). Um enfoque teórico do regionalismo político. In: BALAN, org. **Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- SCHWARTZMAN, Simon (1975). **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- SCHWARTZMAN, Simon (1982). **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: UNB.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon (1971). El sistema electoral y la representación de los grupos sociales en Brasil 1945-1962. **Revista Latinoamericana de Ciência Política**, v.2, n.1, p.5-23.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon (1973). **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo: DIFEL.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon (1973a). Desigualdades eleitorais no Brasil. **Revista de Ciência Política**, v.7, n.1, p.25-48.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de (1976). **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega.
- TAVARES, José Antonio Giusti (1982). **A estrutura do autoritarismo brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- TAVARES, José Antonio Giusti (1992). A representação proporcional no Brasil os seus críticos e a crítica ao seus críticos. In: TRINDADE, H., org. **Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90**. Porto Alegre: UFRGS.
- TAVARES, José Antonio Giusti (1994). **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- TRIGUEIRO, Oswaldo (1959). A crise do sistema eleitoral brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n.6, p.102-110.