

Estudos Eleitorais

TSE - N.1, jan./abr. 1997

Representação Proporcional e Distorção Eleitoral

Octaciano Nogueira

Bacharel em Direito e licenciado em História, Octaciano Nogueira possui curso de especialização em Ciência Política. Professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, dirigiu o Departamento de Imprensa Nacional e colaborou com o professor José Honório Rodrigues na obra *O Parlamento e a evolução nacional*. Autor, entre outras obras, de *O Poder Legislativo no Brasil e A Constituição de 1824*.

Muito embora a questão da proporcionalidade entre população (ou eleitorado) e representação tenha mais de um século no Brasil, o debate sobre a chamada *distorção* entre a representação dos diferentes estados na Câmara ganhou ênfase e relevância nos últimos vinte anos, a tal ponto que é, hoje, um dos três pontos a que se resumem as sucessivas e intermitentes tentativas de reformas políticas. O argumento dos que advogam corrigir essa proporcionalidade é a duvidosa conclusão de que os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde supostamente reside o atraso e predominam os currais eleitorais, são beneficiários da sobre-representação, enquanto os do Sudeste e do Sul, em que se concentraria o eleitorado esclarecido e politizado, são prejudicados pela sub-representação. Enquanto permanecer esse desequilíbrio, afirmam os críticos do atual modelo, não se modernizarão o sistema e as práticas políticas brasileiras.

Alinham-se a essa postura tanto os cinco principais jornais de circulação nacional, que em sucessivos editoriais se posicionaram sobre o assunto, quanto eminentes líderes políticos de extração ideológica tão diversa quanto os senadores José Serra (PMDB/SP) e Roberto Freire (PPS/PE) e o deputado Roberto Campos (PPB/RJ), para citar apenas alguns dos principais defensores da tese que têm se pronunciado publica-

mente sobre o tema. Na área acadêmica, não são poucos os especialistas que, há pelo menos vinte anos, vêm dando respaldo à crença de que o fim dessa distorção contribuiria para aprimorar o sistema político, apresentando-a, quase invariavelmente, como medida necessária para remover “os casuísmos e o entulho do autoritarismo do passado”, como frisa, com inteira propriedade, em trabalho de 1985¹, o prof. David Fleischer, da Universidade de Brasília. Juristas como Miguel Reale e Sampaio Dória, e até o mais ilustre e erudito dos cientistas políticos brasileiros, o prof. Bolívar Lamounier, participam desta crença e defendem esta tese.

Ao analisar esta questão, que em outras circunstâncias poderia ser até relevante, não se pode deixar de considerar, no entanto, algumas premissas. Vejamos as principais:

(a) o estabelecimento de uma representação mínima para os estados na Câmara dos Deputados não é obra do regime militar que, na verdade, se utilizou desse expediente, como de inúmeros outros, para reforçar a Arena, durante o bipartidarismo;

(b) sua origem remonta à Constituinte de 1890, quando, por sinal, o problema foi larga e exaustivamente debatido;

(c) a partir daí, incorporou-se à tradição do nosso Direito Constitucional legislado, em todas as subseqüentes Constituições;

(d) o princípio, portanto, estabelecido durante as fases democráticas sob as quais viveu o País e mantido sempre que se restaurou o livre debate, subseqüente aos regimes de exceção, foi invariavelmente preservado, como ocorreu em 1946 e 1988. Logo, a manutenção ou a revogação do piso e do teto nada tem a ver com os casuísmos e o entulho do autoritarismo, como, de resto, aliás, frisou o prof. Fleischer.

Aceitas essas premissas, convém pelo menos especular por que um princípio hoje tão combatido, e apresentado como um dos males do sistema político brasileiro, permaneceu, de forma tão persistente e reiterada, virtualmente em todas as nossas Constituições, democráticas ou não.

¹ FLEISCHER, David. *A representação política no sistema federal brasileiro*. Ed. mimeografada, apresentada no seminário *Federalismo no Brasil e nos Estados Unidos*, Brasília, 1985. p. 16.

Assimetria federativa

Começarei lembrando que o exemplo tão freqüentemente invocado dos Estados Unidos, onde a representação federal dos estados é hoje rigorosamente proporcional à população, pouco tem a ver com o Brasil e menos ainda se aplica ao País. A razão está em nossa assimetria federativa, que é acentuadamente maior do que a da federação americana. Como demonstra o diretor do IBRE, da Fundação Getúlio Vargas, Julian M. Chacel,² enquanto “o hiato entre o estado de maior e o de menor renda é da ordem de 16,6 vezes” no Brasil, “nos Estados Unidos, a diferença (...) era da ordem de 4,1 vezes”. Em outras palavras, a assimetria do poder econômico, no Brasil, é quatro vezes maior do que nos Estados Unidos, inclusive porque aqui os dois estados economicamente mais poderosos representam, sozinhos, 47% da renda nacional (dados de 1985, utilizados por Chacel na comparação entre os dois países). Historicamente, portanto, o piso serviu sempre para contrabalançar, politicamente, o peso excessivo da concentração demográfica e econômica que caracterizou o desenvolvimento brasileiro durante a maior parte do século XX. O melhor exemplo dessa perigosa concentração de renda e poder está no modelo político que deu suporte à República Velha, a aliança entre Minas e São Paulo, conhecida como a coligação do *café com leite*.

Argumenta-se, por outro lado, que o bicameralismo tradicional, em nosso sistema político, compensaria, no Senado, onde a representação dos estados é paritária, o desconforto e os inconvenientes de nossa distribuição demográfica e de renda. O argumento seria procedente se houvesse uma equivalência de poderes e atribuições efetivas entre as duas Casas. Não é o que ocorre, contudo, na prática. Com exceção do episódio conhecido como o *golpe parlamentar da maioria*, em 1840, que deu início ao Segundo Reinado, o papel exercido pelo Senado no processo

² CHACEL, Julien M. *O critério da proporcionalidade e a Federação*. Conjuntura econômica, p. 34, março de 1993.

político brasileiro, em todos os episódios em que a atuação do Legislativo teve relevância, foi rigorosa e caracterizadamente secundário. Ocorre-me lembrar quatro situações, pelo menos, que são ilustrativas: 24 de agosto de 54, o episódio de 11 de novembro de 55, que assegurou a posse de Juscelino, a adoção do parlamentarismo de 61, para viabilizar a posse de João Goulart, e o *impeachment* do ex-presidente Collor, em 92. Mesmo no campo legislativo, sua função tem sido mais sancionadora das decisões da Câmara do que efetivamente revisora, como determinam todas as nossas Constituições. Entre suas demais atribuições, similares às do Senado americano, como a de aprovar indicações de embaixadores e membros dos Tribunais Superiores, que lá adquirem enorme peso e relevância, mais pelas recusas do que pelas aprovações, basta citar a circunstância de que até hoje, em sua mais do que centenária existência, o Senado brasileiro só rejeitou uma indicação de embaixador e a de um diretor de banco estatal, entre as milhares que lhe coube apreciar. Pouco poder efetivo para tanto poder potencial.

O compromisso histórico

Outro aspecto relevante está nas circunstâncias políticas em que se estabeleceu o princípio que agora alguns pretendem revogar. A questão nunca teve grande peso e significado durante o Império, quando éramos um Estado unitário e o chamado *poder pessoal*, exercido com mão de ferro por D. Pedro II, utilizando-se do *lápiz fatídico* de que fala José de Alencar, distribuía poder e influência segundo seu único e irrecorrível arbítrio. Ela aparece na Constituinte de 1890, quando foram convalidadas a República e a Federação decretadas em 15 de novembro. O episódio é exemplar.

O projeto de Constituição submetido pelo Executivo ao Congresso Constituinte previa apenas em seu art. 22, § 1º, que:

“O número de deputados será fixado pelo Congresso, em proporção que não excederá de um por 70 mil habitantes.”

É de se supor que, sendo o Presidente e o Vice-Presidente da República nordestinos, o mesmo ocorrendo com Rui Barbosa, a quem coube

a forma final do projeto do Executivo, a inexistência do piso viesse a beneficiar essa região, como de fato ocorreria na época, se fosse efetivamente aplicado, como veremos em seguida. No entanto, foram os próprios constituintes nordestinos que defenderam o princípio, cabendo a Epiácio Pessoa argumentar no plenário, ao dizer que não compreendia “como quatro ou seis estados que, por mera casualidade, foram ocupar, no tempo do Império, regiões mais povoadas ou mais vastas ou que, por favores do governo, hajam sido alimentados por uma corrente migratória mais caudalosa, tenham o direito exclusivo de decidir naquilo que diz igualmente respeito aos interesses de 15 ou 16 estados”.³

O problema demográfico começava a pesar no futuro econômico do País e a importância da cultura do café, que tinha deslocado o eixo econômico brasileiro, teria supostamente sido vislumbrada por Epiácio. O resultado é que, num dos poucos pontos em que a Constituinte mudou o texto proposto, o piso da representação estadual na Câmara foi incorporado ao texto constitucional, passando o art. 22, § 1º, a dispor:

O número de deputados será fixado pelo Congresso, em proporção que não excederá de um por 70 mil habitantes, *não devendo seu número ser inferior a quatro por estado*.

O resultado comparativo entre as duas fórmulas, a que foi proposta pelo Executivo e a que finalmente terminou adotada pela Constituinte, mostra que a postulação de Epiácio terminou prejudicando o Nordeste e favorecendo todas as demais regiões:

Representação das regiões

REGIÕES	POPULAÇÃO 1890	% SOBRE A POPULAÇÃO	REPRESENT. CONSTIT.	% SOBRE A REPRESENT.	REPRESENT. PROJETO	% SOBRE A REPRESENT.
Norte	476.370	3,32	11	5,18	6	3,09
Nordeste	6.002.047	41,87	79	37,26	81	41,75
Sudeste	6.104.384	42,59	90	42,45	84	43,30
Sul	1.430.715	9,99	24	11,30	19	9,80
C.Oeste	320.399	2,23	8	3,90	4	2,06
Brasil	14.333.915	100	212	100	194	100

³ PESSOA, Epiácio. *Perfis parlamentares*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1987. p. 354.

Não é difícil concluir, do cotejo dos dados, que, com a emenda aprovada pelo Congresso Constituinte estabelecendo um piso mínimo de quatro deputados por estado, foram *beneficiadas todas as regiões brasileiras, à exceção do Nordeste*, a única que, com o novo cálculo, *teve o número de representantes diminuído* – em relação ao que estava proposto. Perdeu, em relação à fórmula prevista no projeto do governo, dois deputados, enquanto que a representação do Norte subiu de seis para 11; a do Sudeste, de 84 para 90; a do Sul, de 19 para 24; e a do Centro-Oeste, de quatro para oito.

A Bahia, que era o estado mais populoso do País, com 13,39% da população, ficou com 10,37% da representação, enquanto que o Rio de Janeiro e São Paulo, com 9,76% e 9,66% da população, respectivamente, ficaram sobre-representados, com 12,73% o primeiro e 10,37% o segundo. Sudeste e Sul, as duas regiões onde hoje se supõe que reside o eleitorado *mais esclarecido e politizado*, passaram a contar, juntas, com 53,75% da representação nacional, vale dizer, a maioria da Câmara. Isto numa época em que o desequilíbrio demográfico regional era acentuadamente menor do que hoje, pois o Nordeste e o Sudeste abrigavam populações praticamente equivalentes: 41,87% do total o primeiro e 42,59% o segundo. O temor manifestado por Epitácio se confirmou, a despeito da emenda, pois os sete estados das duas regiões terminaram superando, na Câmara, o poder de todos os demais.

É interessante notar que nem os representantes nordestinos reclamaram da sub-representação, nem os demais alegaram sua sobre-representação para inculpar o modelo das mazelas do sistema político.

Abrandando a disparidade

A fórmula foi mantida durante toda a República Velha e incluída na efêmera Constituição de 1934, que, além de instituir os deputados *classis-*

tas, introduziu uma regra de atenuação do modelo republicano original, ao dispor, em seu art. 23, § 1º, que:

“O número dos deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes, *até o máximo de vinte, e, deste limite para cima*, de um por 250 mil habitantes (...)”

A norma não afetou a representação popular, salvo no que diz respeito ao aumento de dois deputados, que passaram a representar o então território do Acre. A primeira legislatura republicana tinha 212 deputados, e a Constituinte de 1933, que depois se transformou em legislatura ordinária, sofreu apenas o aumento dos dois representantes acreanos, ficando, portanto, com 214.

O texto original da Constituição de 1946 manteve a regra da Constituição de 1934 e a proporção nela estabelecida, com uma só modificação, a de que hoje tanto se reclama, pois aumentou o mínimo por estado de quatro para sete, número que passou também a ser o da representação do Distrito Federal. Cada território, em vez dos dois previstos no texto de 1934, teria a representação de um deputado, independentemente do número de eleitores, segundo o art. 47, § 1º:

Cada território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por estado e pelo Distrito Federal.

Pode-se notar, pelo quadro comparativo a seguir, que o quadro demográfico do País tinha já se alterado substancialmente em relação a 1890, o que justificava, por si só, o desejo das menores bancadas de aumentar seu peso e influência política, mormente em razão do precedente histórico da República Velha, de que resultou a política do *café com leite*. Os dados utilizados para a comparação com 1890 referem-se ao ano de 1950, a primeira legislatura eleita depois da Constituinte, e, portanto, já

dentro das novas regras, além de permitirem adequada comparação demográfica, por ter sido o ano do censo decenal.

*Representação das regiões – %
1890/1950*

REGIÃO	POP. 1890	REP. 1890	POP. 1950	REP. 1950	DIF. POP.	DIF. REP.
Norte	3,32	5,18	3,56	6,15	+0,24	+0,98
Nordeste	41,78	37,26	34,58	36,31	-7,2	-0,96
Sudeste	42,59	42,45	43,51	38,15	+0,92	-4,30
Sul	9,99	11,30	15,10	14,17	+5,11	+3,47
C.Oeste	2,32	3,81	3,35	4,62	+1,03	+0,81

O quadro deixa evidentes algumas conclusões que explicam o quadro atual. No período 1890/1950, o Nordeste foi a única região brasileira que perdeu expressão demográfica. Todas as demais aumentaram sua participação relativa. A despeito disso, continuou, depois da reconstitucionalização de 1946, sub-representado, tal como na República Velha, o que, de resto, ocorreu também com o Sudeste, ainda que, neste último caso, de forma agravada.

Significativamente, a que proporcionalmente mais avançou foi a região Sul, cujo peso aumentou quase tanto quanto perdeu o Sudeste. A diferença é virtualmente o que ganhou o Centro-Oeste. Uma vez que as eleições durante a República Liberal de 1946 foram realizadas por essas regras constitucionais até 1966, pode-se concluir que o Nordeste esteve sub-representado na Câmara, ininterruptamente, durante 76 anos, devendo-se excetuar desse período, obviamente, os interregnos em que não houve eleições parlamentares, isto é, entre 1930 e 1933, e entre 1937 e 1945.

Nada disso, convém registrar, foi invenção do regime militar, e não constituiu, durante a maior parte de nossa trajetória republicana, o que, por conveniência, se convencionou chamar de *entulho autoritário*.

O interregno militar

Entre 1966 e 1982, isto é, na vigência da Constituição de 1967, com as modificações introduzidas pela junta militar, por meio da Emenda Constitucional nº 1/69, houve alterações na composição da Câmara, mudando-se, inclusive, como se verá em seguida, o critério para a fixação do número de deputados, já que, nas eleições de 1970, o cálculo passou a ser feito sobre o eleitorado e não mais sobre a população, com a conseqüente diminuição do número de seus integrantes de 404 para 293. Vejamos cada uma dessas alterações.

A Constituição de 1967, votada com prazo certo por um arremedo de Congresso Constituinte, manteve, em seu art. 41, § 4º, o número mínimo de sete deputados por estado e de um para cada território, ressaltando, no entanto, que a representação vigente à época, isto é, sob as regras da Constituição de 1946, não poderia ser reduzida. Trata-se, contudo, de uma disposição que não chegou a ser aplicada, já que nenhum pleito se realizou sob sua vigência. A EC nº 1/69, esta sim, mudou completamente as regras, dando nova redação ao art. 39, § 2º, para estabelecer que:

“§ 2º O número de deputados por estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nele inscritos, conforme os seguintes critérios:

- a) até cem mil eleitores, três deputados;
- b) de cem mil a três milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de cem mil ou fração superior a cinquenta mil;
- c) de três milhões e um a seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinquenta mil; e
- d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil.”

Esta proporção, como assinalamos acima, diminuiu o número de representantes de 404 para 293 e alterou, pelo cálculo progressivo, a proporção de cada estado. Além disso, alterou duas regras republicanas tradicionais:

- a) acabou com a representação mínima;
- b) mudou a base de cálculo da população para o eleitorado.

Favoreceu os pequenos estados, porém, ao fixar uma escala progressiva para o cálculo da proporcionalidade. Nas duas legislaturas em que vigorou essa nova regra, 1970 e 1974, a composição da Câmara foi a que se mostra no quadro seguinte, com as proporções de população e eleitorado referentes a 1970:

Representação dos estados (%)
1970/1974

REGIÃO	CD/1970	CD/1974	POP./1970	ELEIT./1970
Norte	6,15	5,77	3,87	2,45
Nordeste	28,32	29,45	30,19	22,45
Sudeste	40,28	37,64	42,79	50,77
Sul	20,13	21,42	17,71	20,25
C. Oeste	5,12	5,77	5,44	4,07

* Entre 1970 e 1974, a composição da Câmara passou de 293 para 364 deputados.

O quadro mostra que, pela primeira vez em 80 anos de República, tomando-se por base o eleitorado, o Nordeste ficou sobre-representado na Câmara, embora ainda continuasse sub-representado relativamente à população. A mudança da base de cálculo prejudicaria a região, pois a porcentagem de alfabetizados, à época ainda requisito para ser eleitor, era a menor de todas as regiões brasileiras. O desequilíbrio se torna evidente quando se comparam as proporções entre população e eleitorado: 30,19% contra 22,45%, no caso do Nordeste, e 42,79% contra 50,77%, na região Sudeste.

Em 1977, os militares mudariam novamente as regras do jogo eleitoral. Por meio do chamado *pacote de abril*, o general Geisel editou, com os poderes do AI-5, duas novas emendas constitucionais. A primeira (EC nº 7) promoveu a reforma do Judiciário que a Câmara rejeitou, e que tinha sido proposta para testar a palatabilidade de uma limitada reforma política e eleitoral. A segunda (EC nº 8) consumou a alteração pretendida. Era, evidentemente, um casuísmo, destinado a impedir que o MDB dominasse, como tudo indicava, o Senado, depois das *16 derrotas que abalaram o Brasil*. Como a oposição, ciente desse teste, se recusasse a aprovar a reforma-isca, Geisel decretou o recesso do Congresso e editou as duas reformas. A reforma política consistiu em criar a figura do senador *biônico*, instituir o colégio eleitoral para a eleição dos governadores e, em relação à Câmara:

- a) aumentou o número de deputados para 420;
- b) voltou a estabelecer a população e não mais o eleitorado como base de cálculo;
- c) baixou o piso de sete para seis deputados por estado;
- d) criou o teto de 50 deputados para os estados mais populosos; e
- e) aumentou de um para dois a representação dos territórios.

Como foi praxe no regime militar, as novas normas aplicaram-se a apenas uma legislatura, a de 1978, já que no ano da eleição geral seguinte a EC nº 22/82, adotada no governo Figueiredo, voltou a dar nova redação ao art. 39 da Constituição. Foi quando se aumentou, pela primeira vez, o piso dos menores estados, passando-os de sete para oito, mas elevando também o teto de 50 para 70 e o número de deputados de 420 para 479. Da mesma forma, a representação dos territórios dobrou de dois para quatro, conjunto de medidas que, efetivamente, constituiu uma notória manipulação a favor do partido oficial, já ameaçado pelo fim do bipartidarismo estabelecido pela EC nº 11/78 que, no fim do governo Geisel, revogou os atos institucionais, como coroamento da *distensão lenta e gradual* a que ele se tinha proposto. Sob esse novo modelo foram realiza-

das as eleições para duas legislaturas: as de 1982 e a de 1986, que escolheu a Constituinte convocada pela EC nº 25/85.

Foram, portanto, quatro as legislaturas em que as eleições parlamentares se realizaram sob regras estabelecidas pelos governos militares. O quadro a seguir sintetiza a composição da Câmara em cada uma delas, segundo a divisão geográfica regional:

REGIÃO	1970	1974	1978	1982
Norte	6,15	5,77	5,71	9,81
Nordeste	28,32	29,40	30,00	31,10
Sudeste	40,29	37,64	37,15	35,29
Sul	20,13	21,42	19,53	17,11
C. Oeste	5,12	5,77	7,61	6,69

*Representação estabelecida sobre o eleitorado e não sobre a população.

As eleições subseqüentes realizaram-se sob normas estabelecidas: a de 1986 segundo a EC nº 25/85 (governo Sarney), que concedeu o voto aos analfabetos, e as demais conforme a Constituição de 1988, que manteve o piso por estado em oito deputados e aumentou o teto, originalmente de 50, para 70.

Teoria normativa e evidências empíricas

A que conclusões se pode chegar, em relação ao comportamento eleitoral, quando se evidencia uma característica histórica do desenvolvimento brasileiro que nos transformou numa Federação assimétrica, sob o ponto de vista econômico, demográfico, social e cultural? Que compensar esse desequilíbrio distribuindo desigualmente o poder e a influência política é negativo e que contribui para perpetuar o atraso? Não há nenhuma evidência empírica que permita relacionar condições sociais, poder econômico ou desenvolvimento cultural com o comportamento eleitoral.

Nem a teoria normativa aponta nesse sentido. Ao contrário, ambas apontam em sentido exatamente inverso. Vejamos cada uma das hipóteses.

Segundo a definição clássica de Lane e Sears,⁴ “uma opinião é uma resposta a uma pergunta, numa determinada situação”. Logo, uma opinião é uma variável condicionada por uma pergunta. Se varia a pergunta, pode variar a opinião. Isto significa que qualquer pessoa, independentemente de seu grau de cultura, conhecimento ou informação pode ter uma opinião sobre qualquer assunto. Pode, inclusive, não ter. A opinião se reflete na eleição? Segundo todos os autores, não, pela simples razão de que, ao votar, o cidadão não emite opinião. Toma uma decisão. O que se pede, em cada pleito, em todos os lugares do mundo em que a opinião é livre? Que o eleitor decida por um partido, um candidato ou uma política. Por isso, adverte Sartori,⁵ a suposição de que as decisões são influenciadas pelo nível de informação de cada um costuma ser *tautológica* quando “se refere especificamente à informação política”.

Os cidadãos mais cultos ou mais instruídos podem ser mais informados. Mas o nível de informação de cada um não significa que seja mais ou menos capaz de tomar decisões, nem o grau de instrução significa que tenham necessariamente maior ou menor interesse por este ou aquele assunto – música, política ou esporte. Este foi um argumento largamente usado, no início da universalização do voto, em praticamente todos os países democráticos, quando os eleitores não se manifestavam segundo a expectativa de cada grupo ou partido. Alegava-se que as massas, com baixo nível de informação e sem o hábito da participação política, não saberiam votar. Sempre se contra-argumentou que a continuidade e a sucessão das eleições constituiria um aprendizado e que todos aprenderiam a votar *votando*. À medida que o comportamento do eleitor não mudou, “a pobreza e o analfabetismo assumiram a culpa”, escreveu Sartori. Não se poderia esperar que cidadãos premidos pela pobreza e pelas privações, analfabetos ou pouco alfabetizados, se interessariam pela vida pública e

⁴ LANE, R., SEARS, D. *Public opinion*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1964. Citado por SARTORI, G. em *Elementos de teoría política*, Madrid : Alianza Editorial, 1992.

⁵ *Op. cit.*, verbete Opinión pública, p. 172.

pela política. As proporções de pobreza e de analfabetismo caíram em boa parte do mundo desenvolvido, mas nem por isso as condições de participação política melhoraram, nem mudou, substancialmente, o comportamento do eleitorado. “O fato mais relevante é que a porcentagem dos cidadãos relativamente atentos e informados em política não varia de maneira acentuada, inclusive quando essas condições [de pobreza e analfabetismo] variam”. A apatia continua um traço generalizado, independentemente do grau de desenvolvimento dos países.⁶

A correlação entre apatia (ou engajamento) e desinformação, de um lado, e subdesenvolvimento, pobreza e analfabetismo, de outro, costuma ser até generalizada. Em um livro publicado em 1995, o prof. José Álvaro Moisés,⁷ analisando a literatura sobre redemocratização na América Latina, chama a atenção para a circunstância de que “a massa de eleitores sem condições culturais, educacionais e informativas mínimas para discernir entre candidatos ou programas políticos dificilmente pode ser classificada como formada de cidadãos plenos (por exemplo, nas eleições presidenciais brasileiras de 1994, cerca de 35% dos 95 milhões de eleitores aptos a votar ou eram analfabetos ou não concluíram o primeiro grau de instrução formal). Diante disso, a equidade social torna-se uma exigência para que o próprio processo de consolidação democrática se complete, porque *a Democracia dificilmente sobrevive nas condições sociais e econômicas vigentes no continente*”.⁸

Trata-se de uma conclusão que toma como verdadeira, segundo Sartori, a suposição de que “a informação política é uma função dos níveis superiores de educação”, muito embora seja notório que uma pessoa *politicamente educada* não é apenas uma pessoa bem informada, mas aquela que possui um estado de *competência cognitiva específica sobre a*

⁶ Para os níveis de participação, no Brasil, vide *Participação eleitoral no Brasil, 1945–1994*. Monitor Público. Rio de Janeiro : Conjunto Universitário Candido Mendes, jan./mar. 1996.

⁷ MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a Democracia : bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo : Ática, 1995.

⁸ O grifo é do original. De acordo com o autor, consta do documento final da reunião dos Presidentes latino-americanos realizada em Santiago, em outubro de 1993, e, “segundo a imprensa brasileira, resultou de sugestão do ex-Presidente Itamar Franco”. *Op. cit.* p. 47, nota 20.

política. Vale, no caso, o argumento de Schumpeter,⁹ segundo o qual “o cidadão típico cai para um nível mais baixo de atividade mental assim que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma forma que reconheceria imediatamente como infantil, na esfera de seus interesses reais. Torna-se primitivo outra vez. Seu pensamento torna-se associativo e efetivo”. Pode parecer preconceito. Ao contrário, baseia-se na constatação de que “a redução da atividade mental é a regra, sempre que saímos do território em que atuamos”.¹⁰ A diferença, diz ele, é “que o especialista em geral alega ignorância em outros campos, ao passo que se pede ao cidadão (a todos) que se preocupe com a política e, no meio da incompetência geral, ele não percebe a própria”. Em outras palavras: “somos desencorajados a transpor outras zonas de ignorância, ao passo que somos estimulados a entrar no reino da política”.

É um fato que explica e justifica a conclusão de Converse,¹¹ segundo a qual nem os estudos empíricos conseguem definir um comportamento ou uma preferência racional do eleitor. Podem, no máximo, defini-las como uma opção que “maximiza a utilidade percebida (ou esperada) de quem a faz”.

O poder da manipulação

Resta a crença de que os eleitores das regiões subdesenvolvidas são mais facilmente manipuláveis, porque sujeitos a maior influência de favores econômicos ou a promessas de recompensas. Na prática, isto se traduziria na certeza da sobrevivência dos chamados *currais eleitorais*, representados pelos *grotões* em que os instrumentos de controle e pressão sobre os eleitores são maiores e mais efetivos. Isto se tem pretendido provar, também empiricamente, pela concentração de votos nos candidatos

⁹ Na obra *Capitalism, Socialism and Democracy*. 2. ed. New York : Harper and Brown, 1942. p. 262.

¹⁰ SARTORI, G. *Op. cit.*, p. 151.

¹¹ CONVERSE, P. *Public opinion and voting behavior*, em GREENSTEIN, F. e POLSBY, N. *Handbook of political science*. Reading : Addison : Wesley, 1975.

que tiram desses colégios a maioria dos sufrágios necessários à sua eleição. Em outras palavras, no jargão técnico, isto seria representado pela concentração de votos, em contraposição à dispersão, que caracterizaria os eleitores urbanos esclarecidos das áreas mais desenvolvidas. É, por exemplo, um dos objetivos da dissertação de mestrado do prof. Nelson Rojas de Carvalho,¹² trabalho em que indaga se “é de se esperar valores de concentração e dispersão do voto distintos em cada região do País”, dando ele mesmo a resposta de que “essas perguntas têm resposta afirmativa”. No entanto, como acentua no cap. II, esse padrão brasileiro, a despeito do voto proporcional, não é o da dispersão, mas, ao contrário, o da concentração, ao assinalar que “metade dos municípios apresentam um padrão de competição fortemente concentrado”. Poderíamos supor que a outra metade fosse de dispersão, mas isto não ocorre porque, segundo o mesmo texto, “o padrão de alta fragmentação, ou seja, de alta competitividade, é marginal, corresponde a tão-somente 6% dos municípios”.¹³

Quando se considera, ainda segundo o autor, “a relação entre as variáveis sócio-econômicas e o grau de competição política, embora existentes, apresenta fracos valores”. A despeito disso, o autor, embora não conclua peremptoriamente, afirma que “a partir da visão comparada entre os estados, tudo leva a crer que a concentração eleitoral deve, antes, ser traduzida por oligarquização do mercado político”. Ao se aceitar a afirmação, mesmo abrandada pela ressalva de que *tudo leva a crer*, o máximo que se pode concluir é que o mercado político brasileiro, em seu conjunto, é altamente concentrado e, por via de consequência, oligarquizado. Não é essa, no entanto, a conclusão do autor. Distribuindo o percentual de votos para os candidatos eleitos, segundo as diferentes regiões, isto é, o percentual de votos efetivos transformados em cadeiras e, portanto, *não desperdiçados*, ele traduz a diferença verificada entre o Nordeste e todas as demais regiões, que têm virtualmente o mesmo padrão, na seguinte con-

¹² CARVALHO, N. R. *Concentração e dispersão do voto* : um estudo da geografia eleitoral e dos padrões de competição política no Brasil. Rio de Janeiro : IUPERJ, 1996.

¹³ *Op. cit.*, p. 25.

clusão: “A região Nordeste distingue-se, portanto, por dois traços que traduzem a vigência de uma prática política de natureza oligárquica na região. Por um lado, ali se encontram os estados cujos municípios apresentam a competição política mais concentrada, quando se tem em vista as demais áreas do País. Por outro lado, é ainda no Nordeste onde se dá o menor desperdício de votos, como mostra a última tabela. Não é preciso dizer que esses dois traços conjuntamente afirmam a natureza oligárquica da competição política na região”.¹⁴ A tabela a que alude o texto é a seguinte:

Média de votos conferidos a candidatos eleitos

REGIÃO	% DE VOTOS P/CANDIDATOS ELEITOS
Centro-Oeste	56%
Nordeste	71%
Norte	57%
Sul	56%
Sudeste	56%

Trata-se de um caso evidente em que a conclusão não se assenta sobre os dados. Se o índice de aproveitamento, que depende de uma variável condicionante, que é a relação entre candidatos e vagas em disputa, indica concentração (equivalente a oligarquização) ou dispersão (equivalente a competitividade), então os dados de todas as regiões acima conflitam com a constatação anterior – de que em apenas 6% dos municípios brasileiros há um índice alto de dispersão e em 50% há alta concentração. Por outro lado, se esse mesmo índice mede a oligarquização, há apenas dois padrões: o do Nordeste e o das demais regiões do País. Nesta hipótese, a competitividade da região Centro-Oeste é maior do que a do Sudeste, e a desta idêntica à do Norte.

A contradição já tinha sido notada por Carlos Estevam Martins,¹⁵ quando advertiu: “A constatação de que no Brasil a dispersão espacial dos

¹⁴ *Op. cit.*, p. 36.

¹⁵ MARTINS, C. E. A reforma do sistema eleitoral. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2.

votos não é a regra, e sim a exceção, precisa ser encarada de frente: trata-se de um efeito contraditório, uma conseqüência não esperada da premissa proporcional”.

Onde a conclusão do autor mais se choca com os dados divulgados em sua própria dissertação de mestrado é quando ele compara o número e a proporção dos deputados eleitos com alta e moderada concentração de votos com os que foram escolhidos com dispersão moderada e alta, segundo as diferentes regiões do País:

*Padrões de distribuição do voto
dos deputados eleitos, por região*

FAIXAS DE CONCENTRAÇÃO DO VOTO	CONCENT. ALTA E MODERADA	DISPERSÃO ALTA E MODERADA
BRASIL	46%	53%
Sudeste	67%	43%
Norte	52%	48%
Sul	26%	73%
Centro-Oeste	45%	54%
Nordeste	25%	75%

As conclusões do próprio autor não deixam dúvidas: “(...) a região Sudeste tem a grande maioria de seus deputados (67%) com votação concentrada. (...) Mais importante: quase 50% dos deputados ali eleitos se situam na primeira faixa de concentração de votos – faixa, vale recordar, em que os eleitos obtêm, em média, 65% dos seus *votos em um único município*” [o grifo é nosso].

Ao contrário, “padrão radicalmente diferente (...) caracteriza os deputados oriundos de duas regiões de traços sócio-políticos notoriamente diversos: o Sul e o Nordeste. De fato, a grande maioria dos deputados egressos dessas duas regiões, respectivamente 73% e 75%, apresenta um padrão espacial de votação disperso. (...) Tão importante quanto esse dado é o fato de 60% dos deputados das duas regiões se localizarem na

faixa de mais alta fragmentação – faixa, vale recordar, onde o eleito, em média, consegue concentrar no município mais votado *não mais de 15% do total dos votos por ele obtidos em seu estado*” [o grifo não é do original].

Em face de tais evidências, talvez tenha cabimento perguntar: onde estão os currais?

A medida adequada para se medir a existência ou não de um padrão de comportamento eleitoral não são eleições estaduais, mas os pleitos nacionais, como os de Presidente da República, nos quais, significativamente, o padrão nordestino não discrepou do resto do País.

Poder político e peso econômico

Quando em 1890 o Congresso Constituinte estabeleceu o piso da representação federal dos estados, não só o equilíbrio demográfico do País era mais simétrico, como também mais ponderada era a distribuição do poder econômico. O aumento da representação das regiões Norte e Centro-Oeste na Câmara, por sua vez, não se deveu só a essa medida corretiva, mas também, e sobretudo, ao fenômeno da cissiparidade federativa, que, por sinal, se acentuou a partir não do regime militar, mas exatamente na fase da restauração democrática em que se elaborou a Constituição de 1988. Tomando-se por base a divisão geográfica de 1946, na região Norte foram criados nada menos que três estados (Rondônia, Roraima e Amapá), além de ter-se elevado o antigo território do Acre à condição de estado. Isto representou um aumento de 30 deputados. Na região Centro-Oeste, deve-se computar a divisão do Mato-Grosso, a criação do Tocantins e a concessão de autonomia política ao Distrito Federal, medida que, por sua vez, acresceu mais 24 representantes.

Considerando-se o peso da participação regional no Produto Interno do País, portanto, a sobre ou a sub-representação das diferentes regiões,

em face do potencial demográfico de cada uma delas, funciona como um indispensável fator de correção política, em face do notório desequilíbrio do poder econômico, como, de resto, comprova o seguinte quadro:

REGIÃO	ÁREA %	POPULAÇÃO %*	PIB %**	REPRES. %***
Norte	45,27	7,01	3,24	11,11
Nordeste	18,26	28,90	12,58	29,43
Sudeste	10,85	42,63	62,60	34,90
Sul	6,75	14,95	15,72	15,00
C. Oeste	18,87	6,51	5,86	9,56

* 1991, Estimada – ** 1995, Fonte: IPEA – *** Legislatura 1995/98

O que agravaria as condições da assimetria federativa brasileira seria se duas das cinco regiões brasileiras que já concentram 57,58% da população, 78,32% da renda nacional e 49,9% da representação viessem a aumentar ainda mais o seu peso político, já que isto significaria retroceder à República Velha, quando as distorções foram politicamente ainda mais acentuadas, embora demográfica e economicamente o desequilíbrio e a concentração de renda fossem significativamente menores.

