

REPRESENTAÇÃO ASSIMÉTRICA NO CONGRESSO NACIONAL

Paulo Vargas Groff*

Sumário: Considerações iniciais – 1 O controle do Senado Federal por certas regiões – 1.1 A supremacia de certas regiões – 1.2 A criação dos novos estados federados – 2 A desigualdade de representação na Câmara dos Deputados – 2.1 Uma representação irreal dos cidadãos – 2.2 Uma situação favorável ao Governo Federal – Considerações finais – Obras consultadas

Resumo: O Congresso Nacional brasileiro não é equilibrado no que se refere à representatividade, tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados. Esta situação é assegurada pelo modo como a Constituição Federal para a composição das duas Casas. Isto resulta numa representação majoritária em favor das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e numa representação minoritária para as regiões Sudeste e Sul. Isto tem conseqüências no equilíbrio federativo, na igualdade entre os cidadãos e na democracia representativa.

Palavras-chave: Congresso Nacional, representatividade, Senado Federal e Câmara dos Deputados

Abstract: The Brazilian National Congress is not balanced as for representation, as much in the Federal Senate as in the House of representatives. This situation is assured by the way as the Federal Constitution foresees for the composition of the two Houses. This results in a majority representation in favor of the Regions North, North-West and Center-West, and in a minority representation for the Regions Southeastern and South. This has consequences in the federative balance, the equality between the citizens and the representative democracy.

Key-words: National congress, representation, Federal Senate and House of representatives.

* Doutor em Direito pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Mestre em Ciência Política pela Université de Paris III (Sorbonne Nouvelle), Bacharel em Direito pela UNISINOS; Professor da Graduação, da Especialização e do Mestrado em Direito da URI, Campus de Santo Ângelo - RS; Membro do Grupo de Pesquisa CNPq – Tutela dos Direitos e sua efetividade, sob a coordenação do Prof. Dr. Florisbal de Souza Del'Olmo;

Considerações iniciais

De acordo com a Constituição de 1988, o Parlamento brasileiro é composto de duas Casas. O artigo 44 estabelece: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. A Câmara dos Deputados assume a representação de todo o povo brasileiro (art. 45) e o Senado Federal a representação dos Estados federados (art. 46).

A maioria dos Estados do mundo, independentemente da forma de Estado (federal, unitário ou regional), tem uma Câmara Alta e uma Câmara Baixa, adotando uma estrutura bicameral. A Câmara Alta (Senado Federal, Senado, Conselho Federal, Bundesrat ou Câmara dos Lordes), exerce uma função moderadora em relação à Câmara Baixa (Câmara dos Deputados, Assembléia Nacional, Câmara dos Representantes ou Câmara das Comuns). Nos Estados federais, a Câmara Alta tem como principal atribuição a representação dos Estados federados.

O Parlamento brasileiro sofre, no nosso entender, de um desequilíbrio, no que se refere à representação, nas duas Casas: no Senado Federal (2.0) e na Câmara dos Deputados (3.0). Isto tem repercussões em vários pontos, como no equilíbrio federativo, na igualdade do voto entre os cidadãos e na democracia representativa. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados são caracterizados por uma sobre-representação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e uma sub-representação das Regiões Sudeste e Sul do Brasil. E é dessas questões que passaremos a tratar.

1 O controle do Senado Federal por certas regiões

Do ponto de vista constitucional, a representação no Congresso Nacional é definida em função dos Estados e não das Regiões. Todavia, no seio do Senado Federal, os Estados agrupam-se em Regiões, para melhor defenderem os seus interesses. Desta maneira, certas Regiões possuem a supremacia da representação (2.1) em relação a outras Regiões. Esta situação se agrava ainda com a criação de novos Estados federados (2.2).

1.1 A supremacia de certas regiões

Em todos os sistemas políticos, o Senado tem uma função moderadora, no sentido de limitar a ação da Câmara dos Deputados, que é mais sensível às pressões populares. Assim, de acordo com Michel Temer¹, no caso brasileiro esta função assegura certo equilíbrio federativo. Ele exemplifica, assinalando que se a Câmara dos Deputados desejar atribuir mais vantagens a certas Regiões, o Senado deve impedi-la, para assegurar o equilíbrio.

Não compartilhamos deste raciocínio do autor porque no Brasil os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem a maioria no Senado Federal, e também a maioria na Câmara dos Deputados, o que se deve a sobre-representação de certos Estados, apesar de terem populações minoritárias. É evidente que para defender os seus interesses comuns estes Estados acabam por constituírem uma só unidade.

O artigo 46 prevê:

O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º. Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º. A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º. Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Celso Ribeiro Bastos² observa que o fato de o federalismo assegurar uma representação igualitária dos Estados no Senado Federal, permite conduzir a uma sub-representação dos grandes Estados e a sobre-representação dos pequenos Estados. De acordo com o autor, este sistema implica por um lado uma representação desigual do povo, mas por outro lado ele assegura uma garantia aos Estados menores, tendo em vista o seu fraco desenvolvimento socio-econômico. Para ele, a

¹ TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional, 1996, p.67.

² BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil ; promulgada em 5 de outubro de 1988, 1988, p 183.

Federação permite um sutil jogo de equilíbrio de poder e evita os conflitos entre os Estados, bem como a segregação. Esta igualdade de representação dos Estados no Senado é assegurada igualmente em outros Estados federais, como nos Estados Unidos, na Suíça, na Austrália, na Argentina e no México.

A igualdade no Senado conduz evidentemente à atribuição de um peso diferente aos eleitores, pelo fato de pertencerem a um ou outro Estado federado. Esta regra, que aparentemente não respeita as exigências da democracia, faz parte, no entanto, da idéia de federalismo, e pode aparecer como uma condição de existência da “democracia federal”.

No Brasil, um equilíbrio da representação dos Estados é assegurado no Senado Federal. Em contrapartida, um grande desequilíbrio aparece ao nível da representação das Regiões nas quais estão localizados estes Estados. Por exemplo, a Região Norte tem sete Estados, a Região Nordeste tem nove Estados, as Regiões Centro-Oeste e Sudeste têm cada uma quatro Estados e a Região Sul tem três Estados. Assim, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, juntas, possuem vinte Estados, totalizando uma representação de 60 senadores, ou seja, 75% do total (81 senadores). As Regiões Sudeste e Sul, juntas, possuem sete Estados, totalizando 21 senadores, ou seja, 25% da representação no Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste têm a maioria das cadeiras, apesar do fato de serem menos povoadas que as Regiões Sudeste e Sul. Neste contexto, Ives Gandra Martins³ chama a atenção para esta deformação federativa introduzida pelo poder constituinte de 1987-1988, que classificou os cidadãos em primeira e segunda classe: os Estados do Sul passaram a ter 267 representantes, com 43.000.000 eleitores; e os Estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste passaram a ter 292 representantes, tendo 23.000.000 eleitores.

³ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988, op. cit., p 60.

1.2 A criação de novos Estados federados

Quando da transformação do Brasil em Estado federal, em 1889, as províncias receberam a denominação de Estados federados ou simplesmente de Estados. Naquele momento havia vinte e um Estados. A Constituição de 1891 estabeleceu a seguinte disposição para a criação de novos Estados: Artigo. 4º - “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas assembléias legislativas, em duas sessões anuais sucessivas e aprovação do Congresso Nacional”.

Na Constituição de 1934, é encontrada a mesma disposição, sobre a criação dos novos Estados. Ela faz também alusão à criação de Territórios e criou o Território do Acre.

A Constituição de 1946 manteve as disposições das Constituições precedentes. No entanto, ela incluiu a obrigatoriedade do referendo da população diretamente interessada. Mas esta consulta nunca ocorreu no Brasil. Também previu, no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, a transformação dos Territórios em Estados e a transferência da capital da União para a região central (art. 4º). Esta disposição sobre a localização da capital já existia na Constituição de 1891. O antigo Território do Distrito Federal foi transformado em Estado da Guanabara (art. 4º, § 4º). O artigo 9º tratou da transformação do Território do Acre em Estado.

Durante o regime militar, a Lei fundamental, denominada de “Constituição de 1967”, retirou do “corpo da Constituição” as matérias que tratavam do procedimento de alteração territorial e da criação dos novos Estados. Estas matérias foram transferidas para o domínio de lei complementar. As Assembléias Legislativas perderam o direito de participar deste processo, bem como as populações diretamente interessadas, uma vez que não fora mais previsto o referendo, como previa a Constituição de 1946.

Num período de 14 anos, a legislação complementar criou três novos Estados federados: o Estado do Rio de Janeiro, em 1974, resultante da fusão entre os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; o Estado de Mato Grosso do Sul, em 1977,

resultante do desmembramento do Estado do Mato Grosso; e o Estado de Rondônia, em 1981, que era Território Federal.

Durante o período da democratização do país, a Constituição de 1988 (“Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” – arts. 13 e 14) criou três novos Estados federados: o Estado do Tocantins foi criado em decorrência do desmembramento do Estado de Goiás; os Territórios de Roraima e do Amapá foram transformados em Estados federados. Ainda, o Território de Fernando de Noronha foi reanexado ao Estado de Pernambuco.

No nosso entender, houve precipitação na transformação e na criação dos Estados de Rondônia, de Roraima, do Amapá, do Acre, de Tocantins e de Mato Grosso do Sul porque não estavam em condições de dispor de autonomia, sem necessitar da tutela do governo federal. Esta situação permitiu a criação de 18 novas cadeiras de senadores e de 32 cadeiras de deputados federais, em benefício das Regiões Norte e Centro-Oeste. Além disso, o Distrito Federal, Brasília, localizado na Região Centro-Oeste, recebeu, na Constituição de 1988, o direito de ter a mesma representação que os Estados no Senado Federal, ou seja, 3 senadores e 8 deputados federais. A presença do Distrito Federal no Senado Federal não tem qualquer justificativa de ser, pois o Distrito Federal é a capital da Federação, é onde está a sede da União, que é de todos. Em função disto tudo, nos últimos anos, 21 cadeiras de senadores foram criadas, ou seja, o mesmo número de cadeiras que detêm juntas as Regiões Sudeste e Sul.

Na Constituição de 1967 e de 1969, os Territórios Federais não tinham representação no Senado Federal, mas tinham direito a quatro representantes na Câmara dos Deputados. A Constituição de 1988 previu a existência destes Territórios, com esta mesma representação, mas atualmente não existe nenhum Território, embora a existência de projetos de criação, em tramitação no Congresso Nacional.

As Constituições brasileiras não estabeleceram limites à criação de novos Estados, nem para a criação de novos Territórios. Elas também não faziam menção às denominações dos Estados federados e dos Territórios Federais. No entanto, a Constituição de 1891 já mencionava a criação do Distrito federal na região central do país (Planalto Central), que ocorreu nos anos 60, com a construção de Brasília.

2 A desigualdade de representação na Câmara dos Deputados

No Estado brasileiro se desenvolve um fenômeno realmente particular ao nível da democracia representativa. Tradicionalmente, em todos os Estados democráticos do mundo, na Câmara dos Deputados a representação do povo é igualitária, onde cada cidadão tem direito a um voto e onde cada voto tem o mesmo peso (é a regra da democracia: um homem, um voto). No Brasil, para a eleição dos deputados federais e dos senadores da Federação, cada Estado federado se constitui numa circunscrição eleitoral (distrito eleitoral). No entanto, certos Estados são sobre-representados e, conseqüentemente, outros são sub-representados. Neste aspecto, evidencia-se uma representação irreal dos cidadãos (3.1), sendo uma situação que se revela favorável ao governo federal (3.2).

2.1 Uma representação irreal dos cidadãos

A Constituição de 1988 dispõe:

Art.45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2. Cada Território elegerá quatro Deputados.

A Constituição não fixa o número total de deputados federais, mas este número foi estabelecido pela Lei complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que fixou em 513 o total de membros da Câmara dos Deputados.

É possível observar várias contradições no artigo 45 acima transcrito. Primeiramente, indica que a Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo. Isto também é afirmado pela doutrina do constitucionalismo em geral e pelas teorias da democracia representativa. Em seguida, o parágrafo primeiro dispõe que “o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à

população, procedendo aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições [...]”. Até este momento da redação a previsão constitucional é totalmente lógica, pois se a Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, que neste caso é povo brasileiro, esta representação deve ser proporcional à população. O artigo 14 da Constituição indica também que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, *com valor igual para todos...*” (grifo nosso). No entanto, a seqüência da redação do parágrafo primeiro do artigo 45 vem contra esta lógica, no momento em que acrescenta: “para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados”. Assim, esta redação final fica contraditória com a primeira parte do artigo. A representação do povo na Câmara dos Deputados passa a não ser real, uma vez que haverá populações de alguns Estados que serão sobre-representados e de outros Estados que serão sub-representados. Em outros termos, os cidadãos brasileiros de certos Estados serão quantitativamente mais representados que os cidadãos de outros Estados.

O cientista político brasileiro Fábio Wanderley Reis⁴ assinala que a ausência de equivalência entre o número necessário para eleger um deputado no Estado de São Paulo, por um lado, e nos Estados do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, por outro lado, é considerada como uma desigualdade inadmissível entre os cidadãos brasileiros. Reis afirma que a distorção que existe na representação dos Estados é devida à iniciativa dos governos militares, a partir de 1964, que queriam assegurar um apoio eleitoral e institucional para o regime existente.

No entanto, Reis⁵ observa que há outros aspectos ligados à questão. Diz que “se a Federação corresponde a algum valor real a ser concretizado ou a ser preservado, a representação dos cidadãos dos diferentes Estados não deveria ser igualitária, segundo o sentido que a argumentação dominante dá à idéia de representação igualitária”. Ele complementa, afirmando que o princípio adotado na organização federal do Brasil corresponde à expressão defendida por autores, como, por exemplo, Arend Lijphart, que chama de modelo “consociativo” (democracia

⁴ REIS, Fábio Wanderley. «Projeto Nacional, questão social», in: Planejamento e Políticas Públicas, 1993, p.161.

⁵ REIS, Fábio Wanderley. «Projeto Nacional, questão social», op. cit., pp.162-163.

consociativa) de organização e de representação, oposto ao modelo majoritário. Este modelo poderia oferecer perspectivas mais adequadas e mais estáveis para o enquadramento do processo político (ou mesmo do ponto de vista ético), nas sociedades plurais. Estas sociedades são divididas em grupos ou coletividades parciais que têm identidades singulares e diferentes. Assim, as decisões tomadas em nível nacional não podem seguir o modelo majoritário, sob o risco de criar desigualdades.

Em consequência, para Reis, o federalismo “é, provavelmente, a forma mais clássica e o exemplo por excelência do recurso ao princípio incluído no modelo consociativo. No entanto, assinala Reis, é difícil pretender aplicar à organização federativa o igualitarismo majoritário que é defendido com tanta convicção, sem reconhecer as coletividades intermédias”.

Por outro lado, Reis reconhece que no caso brasileiro, existe um Senado onde os Estados são representados. Mas no seu entender isto não permite ignorar a aplicação do princípio consociativo na Câmara dos Deputados, dado que a própria Constituição deixa esta margem de interpretação: o artigo 45 dispõe que a Câmara é composta por representantes do povo, e ao mesmo tempo, no artigo 27, é feita menção da representação dos Estados e no artigo 45, § 1º, a Constituição refere-se à representação por Estado. Além disso, Reis observa que durante o plebiscito de 1993 sobre a forma de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) houve a intenção de reforçar o papel da Câmara dos Deputados e de diminuir o papel do Senado, no caso da escolha ser pelo parlamentarismo. Ele pensa também que a defesa do “proporcionalismo igualitário e plebiscitário” é contraditória com o desejo quase consensual da restrição do número de partidos.

Caso o argumento do modelo consociativo fosse aceito na Câmara dos Deputados, pela lógica, a eleição do Presidente da República também deveria ser em cada Estado, de acordo com a representação de cada um na Câmara dos Deputados (houve esta proposição por ocasião da elaboração da Constituição de 1988). Neste caso, o voto dos cidadãos brasileiros é igual, e não se invoca a existência da « democracia consociativa ». Talvez se o Brasil fosse dividido em Regiões com identidades históricas, geográficas e culturais, fosse recomendável a aplicação do modelo consociativo, mas somente numa das Casas do Parlamento, no Senado

Federal. Deste modo, cremos ser mais razoável estabelecer no Senado uma representação em função das Regiões, e não mais em função dos Estados, e passarmos a falar de um federalismo regional⁶.

Os defensores desta representação desigual buscam também justificar a manutenção do sistema argumentando com a importância do peso econômico do Estado de São Paulo, e, em consequência disto, pela sua forte influência política sobre a cena nacional.

Como Reis efetivamente observou, a origem desta representação desigual se encontra no propósito buscado pelo regime militar de 1964 de se autolegitimar. Estas Regiões foram escolhidas precisamente em função de suas predisposições à adaptação a eventuais manobras eleitorais. Além disso, este desequilíbrio de representação se deu num contexto em que havia um crescimento acelerado da população urbana no Brasil e, contraditoriamente, aumentava o peso político das Regiões mais rurais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) no Congresso Nacional, regiões estas mais sujeitas às políticas clientelistas. Portanto, esta desproporção não foi uma conquista “dos Estados ou das Regiões que têm uma forte identidade histórica ou cultural”. Finalmente, se o Senado corresponde numa Federação a este modelo consociativo, por que o adotar também na Câmara dos Deputados? Neste contexto, considerando a existência de uma Federação no Brasil, haveria dois Senados, duas Câmaras de representação dos Estados e nenhuma do povo. Contudo, mais desmedido ainda seria caso entendêssemos que o Estado brasileiro estaria longe de ser uma verdadeira Federação. Neste caso, teríamos a existência de duas Câmaras de representação dos Estados, sem existir sequer Federação, o que seria um grande absurdo constitucional.

Luis Roberto Barroso⁷ observa que “evidentemente não há nem razões teóricas nem de legitimidade que possam justificar estas profundas deformações”. Ele assinala não ter nenhuma dúvida que uma das tarefas do constitucionalismo brasileiro é

⁶ GROFF, Paulo Vargas. « Reequilíbrio de poder no Estado brasileiro - um novo pacto político: federalismo de regiões e executivo dualista ». In : *Temas Fundamentais do Direito*. SILVA, Pablo Rodrigo Alfen e SILVA, Keely Susane Alfren (Org.). Canoas : Editora da ULBRA, 2005.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas : limites e possibilidades da Constituição brasileira*, 1996, pp.25-26.

recuperar a plena igualdade, que deve vir com o tempo, em nome da soberania popular, por si própria.

O voto distrital, de acordo com Luiz Felipe Avila⁸, poderia corrigir este problema de representação na Câmara dos Deputados. A representação de cada Estado na Câmara dos Deputados, numa Federação, deve ser proporcional à população. Isto também é um princípio democrático e respeita a igualdade de voto de cada cidadão. Ainda, o voto distrital pode servir para aproximar os representantes do povo. Somos favoráveis ao sistema eleitoral misto, em que metade dos deputados seria eleita por pequenos distritos (um deputado por distrito), e a outra metade por uma circunscrição maior, abrangendo todo o Estado federado. Este modelo distrital é adotado na Alemanha, que também é uma Federação.

2.2 Uma situação favorável ao Governo Federal

No federalismo dos anos 40 ao 60, o Senado recebeu mais competências do que tinha anteriormente, o que coincidiu com o crescimento da representação dos pequenos Estados rurais e das Regiões menos desenvolvidas. Por outro lado, na Câmara dos Deputados o número de deputados era proporcional à população de cada Estado, desde que obedecido o mínimo de sete deputados por Estado. Os analfabetos não tinham direito de voto. Assim, quando a quantidade de analfabetos era em maior número num Estado, o poder do voto da minoria cidadã era majoritário. Considerando que nas Regiões com uma maior proporcionalidade de analfabetos, as oligarquias agrárias eram mais sólidas, o processo eleitoral servia para manter e legitimar os seus poderes⁹.

A Constituição de 1946 previa, no artigo 58, que cada Território Federal teria um deputado, e que cada Estado federado teria no mínimo sete deputados, bem como o Distrito Federal.

⁸ AVILA, Luiz Felipe d', « A Federação Brasileira », in : BASTOS, Celso Ribeiro. *Por uma Nova Federação*, 1995, p.66.

⁹ FURTADO, Celso. "Obstáculos políticos al crecimiento económico del Brasil", in *Obstáculos para la transformación de América latina*, 1969, p.153.

A representação na “Constituição” de 1967 foi fixada no mínimo em sete deputados por cada Estado federado e um por cada Território federal, mantendo a mesma previsão da Constituição de 1946. Todavia, com a Lei n. 6.007, de 19.12.73 e com a Emenda Constitucional n. 25, de 15.5.85, o número máximo de deputados para cada Estado federado foi fixado em oito e o número mínimo em setenta, e para cada Território Federal este número passou para quatro. A Constituição Federal de 1988 manteve esta mesma disposição.

Em 1978, durante o regime militar, as representações municipais fizeram parte do colégio eleitoral que escolhia os governadores, uma vez que a ARENA (partido oficial de situação) controlava a maioria dos Municípios. A vitória do MDB (partido oficial que reunia toda a oposição), na eleição para escolha dos senadores, em 1974, levou o regime militar a optar pela sobre-representação dos Estados mais pobres, na Câmara dos Deputados, através de medidas chamadas de “pacote de abril”, em 1977. O objetivo destas medidas era favorecer as Regiões Norte e Centro-Oeste, onde o apoio ao governo em troca de ajuda financeira era mais fácil de ser obtida¹⁰.

De acordo com Dircêo Torrecillas Ramos¹¹, este tipo de representação provocou um grave desequilíbrio entre as Regiões, permitindo que as Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste tivessem a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e também no Senado. Ele observa que uma representação majoritária destas Regiões trouxe conseqüências diretas na elaboração e nas alterações da Constituição, bem como sobre a elaboração da legislação federal em geral. Deste modo, gostaríamos de remarcar que aqui está o mais grave efeito deste sistema de representação desigual, ou seja, na produção das normas, que é atividade por excelência do legislativo.

O jurista Miguel Reale Júnior¹² assinalou a existência de blocos regionais na Assembléia Constituinte que elaborou a Constituição 1988. Para ele,

o conflito principal ocorrido durante a constituinte resultou num “federalismo assimétrico”, de uma heterogeneidade que sempre caracterizou o país, de um federalismo que põe em jogo a democracia, e os partidos políticos. A força centrípeta que sempre caracterizou a vida brasileira entrou em conflito com a

¹⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os Barões da Federação”, in : Lua Nova, 1994, .169.

¹¹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. O Federalismo Assimétrico, 1998, p. 260.

¹² REALE JUNIOR, Miguel. Casos de Direito Constitucional, 1992, p. 119.

força centrífuga que caracterizou a constituinte de 1988. O acontecimento mais notável da constituinte foi a formação de blocos regionais, que se encontravam acima dos partidos políticos e dos interesses corporativos, e que existem ainda hoje no Congresso Nacional.

Os blocos políticos descritos por Miguel Reale Júnior eram constituídos por deputados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ele afirma também que durante a constituinte, enormes publicidades estavam afixadas no Congresso Nacional, que diziam: “somos 292 votos e uma só vontade”. O bloco apresentou uma proposta de relevância, com possibilidade de aprovação. Esta proposta se referia à eleição do Presidente da República de acordo com a proporção de representação de cada Estado na Câmara de Deputados, ou seja, o peso de cada Estado na eleição do Presidente da República seria proporcional à representação de cada Estado na Câmara dos Deputados (que, como já vimos, não é proporcional à população). Mas esta proposta foi rejeitada com vigor pelos representantes das Regiões Sudeste e Sul.

Outro aspecto da questão do desequilíbrio de representação é o que diz respeito ao sistema de governo, presidencialista ou parlamentarista. No caso brasileiro, acreditamos que as conseqüências poderiam ser maiores no sistema parlamentarista, em sendo adotado este sistema. No presidencialismo, os pequenos Estados, principalmente os novos Estados, que têm muitos representantes em comparação com a sua população, estão muito mais na dependência do Poder Central, e podem mais facilmente ter as suas vontades cooptadas. Imagina-se então, se no presidencialismo existe a cooptação, isto é, a necessidade que tem o governo de ter apoio para os seus projetos, com o parlamentarismo o governo iria precisar não somente de apoio para os seus projetos, mas de apoio para a sua própria permanência no poder. O governo seria um verdadeiro refém dos pequenos Estados. Com o parlamentarismo, a balança do poder iria pender fortemente em favor dos Estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, que poderiam impor sempre o Primeiro-Ministro, que é o chefe de governo. Deste modo, implantar o parlamentarismo nas condições atuais, ou seja, com esta forte sobre-representação dos Estados pequenos, seria o mesmo que implantar o voto ponderado para a eleição do Presidente da República, no presidencialismo, que nos fala Miguel Reale Júnior¹³.

¹³ REALE JUNIOR, Miguel. Casos de Direito Constitucional, op. cit., pp. 119-120.

Esta questão da representação é ainda agravada no Brasil pelo fato de não existir uma sociedade civil organizada e participativa para cobrar desses parlamentares atitudes independentes.

Em síntese, uma representação política desequilibrada das Regiões e dos Estados no Congresso Nacional (quadro 1) torna difícil a construção de um novo pacto federativo. Como não bastasse, a grande maioria dos Deputados se transformou, na prática, em vereadores federais, porque cada um procura defender seus interesses locais e manter uma rede de clientela¹⁴.

Considerações finais

O sistema político brasileiro tem um problema de desequilíbrio no que se refere à representação no Congresso Nacional e acaba afetando a democracia representativa. O desequilíbrio está presente nas duas Casas do Congresso Nacional, que são a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Na Câmara dos Deputados este desequilíbrio se deve à garantia de um número máximo de 8 deputados por Estado, num número mínimo de setenta deputados para o Estado mais populoso, que, no caso, é São Paulo, e um número total de 513 deputados. No Senado Federal este desequilíbrio ocorre porque a representação dos Estados é igualitária, sendo fixada em 3 senadores para cada Estado, e os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são em maior número.

Nada justifica numa República, numa democracia representativa, que o voto de alguns cidadãos tenha maior peso do que o de outros. A igualdade de voto foi uma conquista das revoluções liberais/burguesas do século XVIII, que acabaram com a existência de categorias diferenciadas de cidadãos, baseadas na capacidade econômica das pessoas.

Algumas propostas podem ser apresentadas para obter maior simetria em nível da representação no Congresso Nacional. Assim, na Câmara dos Deputados, poderia

¹⁴ REZENDE, Fernando. «Federalismo Fiscal no Brasil », in Revista de Economia Política, 1995, p.11.

haver uma redução do número mínimo de deputados por Estado, por exemplo, dois deputados por Estado, e uma exigência maior na proporção da população para cada vaga de deputado, para reduzir o número total de deputados. No Senado Federal, a representação poderia ser por Região e não por Estado, ou então poderia obedecer a uma certa proporcionalidade em relação à população de cada Estado. Com isto, poderia haver um maior equilíbrio na representação das Regiões no Congresso Nacional, com a existência de uma maioria de deputados federais das Regiões Sudeste e Sul, na Câmara dos Deputados, e uma maioria, razoável, de senadores das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no Senado Federal.

Obras consultadas

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os Barões da Federação”, in : *Lua Nova*, nº33, CEDEC/SP, 1994, pp.165-183.

AVILA, Luiz Felipe d’. “A Federação Brasileira”, in : BASTOS, Celso Ribeiro. *Por uma nova federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988*. (1º Volume). São Paulo: Saraiva, 1988.

FURTADO, Celso. “Obstáculos políticos al crecimiento económico del Brasil”, in: *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Mexico, Fondo de cultura económica, 1969, pp.145-158.

GROFF, Paulo Vargas. «Reequilíbrio de poder no Estado brasileiro - um novo pacto político: federalismo de regiões e Executivo dualista ». In : *Temas fundamentais do direito*. SILVA, Pablo Rodrigo Alfen e SILVA, Keely Susane Alfren (Org.). Canoas : Editora da ULBRA, 2005.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

REALE JUNIOR, Miguel. *Casos de direito constitucional*. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 1992.

REIS, Fabio Wanderley. "Projeto Nacional, questão social", in: *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, nº9, junho de 1993, pp.145-168.

REZENDE, Fernando. «Federalismo fiscal no Brasil», in: *Revista de economia política*, Vol.15, nº3 (59), julho-setembro, São Paulo, 1995.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

QUADRO 1

A composição das representações regionais na Câmara dos Deputados

| | Eleitores | | População | | Representantes | Número (%) |
|--------------|-----------|-----|-----------|-----|----------------|------------|
| | 1991 | (%) | 1991 | (%) | | |
| Norte | 6,98 | | 5,61 | | 65 | 12,92 |
| Nordeste | 28,91 | | 26,63 | | 151 | 30,02 |
| Sudeste | 42,65 | | 45,23 | | 169 | 33,60 |
| Sul | 15,05 | | 16,26 | | 77 | 15,31 |
| Centro-Oeste | 6,41 | | 6,27 | | 41 | 8,15 |
| Total | 100,0 | | 100,0 | | 503 | 100,0 |

Fonte : REZENDE, Fernando. « Federalismo Fiscal no Brasil », in *Revista de economia política*, Vol.15, nº3 (59), julho-setembro, São Paulo, 1995, p.11.