

## **DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA LOCAL NO BRASIL.**

Dra. Iná Elias DE CASTRO  
Pesquisadora – CNPq, FAPERJ  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Caixa Postal 68537 Rio de Janeiro, RJ CEP 21945-970  
[inacastro@uol.com.br](mailto:inacastro@uol.com.br)

Os sistemas de representação política das democracias contemporâneas têm sido objeto de amplos debates nas ciências sociais, especialmente na ciência política. Este debate tem se dado em torno das vantagens ou dos limites dos sistemas eleitorais adotados para transformar os votos dos eleitores dispersos nos territórios nacionais em representação no legislativo, ou seja, para converter votos partidários em cadeiras legislativas partidárias. A questão crucial refere-se aos formatos escolhidos para a representação, tendo em vista a permanente busca do equilíbrio entre representados e representantes e as condições ótimas para a democracia.

No entanto, um outro problema também importante tem sido deixado de lado nesse debate, a não ser quando a geografia política participa dele: o das características dos territórios nacionais e como estas devem ser consideradas no sistema eleitoral adotado. No Brasil, são os aspectos institucionais e legais do sistema eleitoral que têm sido colocados pelos cientistas políticos, mas a geografia do país passa ao largo da discussão; como se os temas debatidos não fossem significativos para o aprofundamento dos problemas espaciais que a disciplina se coloca. Na realidade, a situação concreta do território, particularmente a massa populacional, as atividades produtivas e a sua distribuição, bem como as circunstâncias históricas e os seus efeitos nos formatos dos recortes administrativos das escalas subnacionais, representam parâmetros, ou mesmo condicionantes, que se encontram subsumidos nas escolhas das engenharias políticas adotadas.

Duas questões são aqui propostas. Uma, é até que ponto a natureza da organização do território nacional afeta os desequilíbrios identificados no sistema de representação política, tomando como caso o sistema proporcional adotado no Brasil. A outra, é sobre a relevância, ou não, das escalas políticas locais para pensar a

representação e a democracia, a partir das consequências do modelo de representação proporcional adotado nos legislativos municipais brasileiros, tendo em vista o pacto federativo da Constituição de 1988. O ponto de partida é que o sistema eleitoral proporcional brasileiro foi desenhado para a escala nacional e muito pouca atenção é dada à questão da proporcionalidade do sistema de representação local. Como esta é uma escala política diferente, efeitos também diferenciados são esperados. É o que propomos aqui explorar.

O objetivo deste trabalho é então duplo: analisar o debate sobre a “desproporcionalidade” do sistema de representação proporcional em vigor no Brasil, acrescentando porém a dimensão da política que incorpora interesses territorializados e dar visibilidade à escala política local para apontar suas peculiaridades frente à escala nacional.

Os pontos de partida conceituais subsumidos nos argumentos expostos, e aqui apenas esboçados, são: a escolha do sistema eleitoral decorre do processo histórico da sociedade (Lijphart, 1984), não havendo, em princípio, sistema melhor ou pior, mas ao contrário, o sistema escolhido proporcionará níveis mais ou menos elevados de incorporação social e democratização de acordo com as estratégias territoriais dos seus mentores (Burke, 1982); o fenômeno político assume características diferenciadas em escalas territoriais diferentes (Cox, 1998; Castro, 2002) e há uma forte relação entre a institucionalidade da política e o processo de desenvolvimento do território (Puttnam, 1996, Inglehart e Welzel, 2005)

No desenvolvimento do trabalho, será feita uma síntese das características do sistema proporcional adotado no país e dos termos do debate sobre o problema das suas distorções e desequilíbrios, reconsiderando-os a partir do território e do modelo federativo delineado na última Constituição. Em seguida, será abordado o problema da representação na escala municipal, no sentido de reduzir a opacidade e a marginalidade a que foram relegadas a relação entre política e território no município, que no Brasil constitui uma escala federativa cujas características da representação indicam possíveis desdobramentos para a democracia no país.

## ***Sistema eleitoral e estratégia político-territorial no Brasil***

A lição extraída da experiência do século XX é a inevitabilidade do sistema representativo e a necessidade de repensá-lo sempre para torná-lo compatível com os ideais da democracia e da justiça, tanto social como espacial. Porém, os limites operacionais do sistema não deixarão nunca de constituir um parâmetro obrigatório. Neste sentido, sendo enfatizada a composição de um corpo legislativo, assume importância determinar se o sistema eleitoral garante ou não a correspondência entre esse corpo e a nação como um todo (Reale, 1959).

Duas proposições se impõem quando se trata do problema da representação política: na primeira, o corpo legislativo deve agir de acordo com as concepções particulares acerca do interesse dos seus constituintes, ou seja, seus eleitores de cujas preferências eles são fiadores; na segunda, as normas e leis elaboradas refletirão estas concepções particulares, porém, dentro dos limites impostos pelo interesse geral, ou seja, do bem público. A consequência imediata dessas proposições é que quanto melhor for o sistema de representação política, melhor será o corpo de representantes e suas escolhas tenderão a refletir o corpo social que os elegeu. Daí a importância das legislações eleitorais, dos formatos dos distritos eleitorais, das plataformas partidárias etc. que afetam fortemente a relação entre o eleitorado e as cadeiras legislativas ocupadas. A contribuição da geografia para esta questão é evidente, cabendo-lhe a tarefa de demonstrar que as normas e leis derivadas das demandas da sociedade resultam das condições espaciais nas quais estas são produzidas. Em outras palavras, trata-se de incorporar também o território, seus conteúdos e organização, como uma variável explicativa necessária à compreensão das escolhas dos sistemas eleitorais e dos seus resultados: opções dos eleitores e composição da representação.

Os sistemas eleitorais, por sua vez, são construções institucionais, concebidas política e estrategicamente, e realizadas tecnicamente para viabilizar e sancionar a representação política. A concepção e a escolha política de um sistema eleitoral são afetadas por quatro fatores essenciais: **a.** as peculiaridades das estruturas sociais e políticas da sociedade nacional particular em que o sistema eleitoral será adotado; **b.** a mediação subjetiva da avaliação estratégica da realidade por parte dos responsáveis

pela escolha do sistema, ou seja, os valores e preferências do segmento da elite política encarregada desta escolha; **c.** os princípios definidos pela teoria positiva e normativa da representação política (ideologia) assumida, conscientemente ou não, que orientam a concepção e a escolha do sistema eleitoral; **d.** o aparato institucional e legal - engenharia política - constitui o meio técnico capaz de implementá-lo, ou seja, as instituições e a legislação que organizam o processo eleitoral e que ratificam seus resultados (Tavares, 1994:34).

Na atualidade, na maioria dos países o corpo de cidadãos coincide com os habitantes do seu território, fora situações excepcionais definidas em leis, e a representação é, por princípio, uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram a comunidade política de um território nacional e os seus representantes. Estes últimos formam o corpo legislativo, que no Brasil são o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais de Vereadores, e tomam decisões autorizadas por aqueles que os elegeram, ou seja, os seus constituintes

### ***O sistema proporcional brasileiro – a questão da sub e da sobre-representação nas Unidades da Federação.***

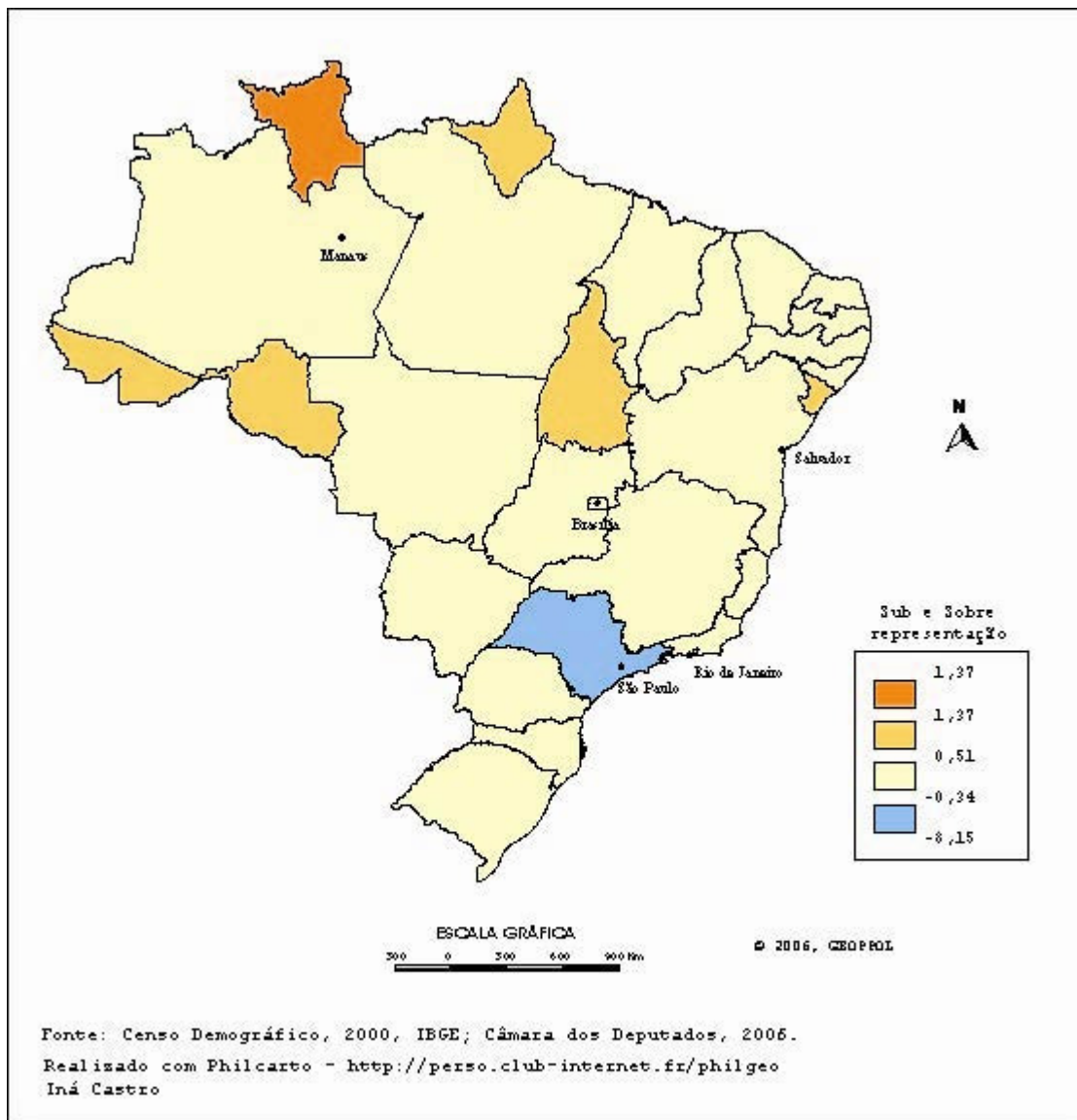
O sistema eleitoral brasileiro é o proporcional com lista aberta, com voto pessoal único em candidatura individual. Neste sistema, os partidos não propõem listas, mas candidaturas individuais múltiplas, e os votos de um mesmo partido são somados para definir o quociente partidário, transferindo-se os votos que excederem o quociente eleitoral para os demais candidatos do mesmo partido. Este formato está vigente desde 1935 e constitui uma experiência singular, na qual as eleições proporcionais são realizadas pelo voto uninominal, havendo competição feroz entre os candidatos de um mesmo partido, típica dos sistemas majoritários. Além disso, a possibilidade de transferência de votos para candidatos da mesma legenda tem sido responsável por deformações na prática brasileira da representação, frequentemente apontadas e criticadas ( Lessa, 1996; Santos,1995, Nicolau, 1991).

A distribuição de cadeiras na Câmara de Deputados é feita pela justaposição dos distritos eleitorais às Unidades da Federação, obedecendo a critérios

constitucionais desde o Império. No período republicano, as regras constitucionais para a alocação das cadeiras entre as unidades da Federação na Câmara dos Deputados mantiveram algumas especificações como: o número mínimo e o máximo de representantes dos estados; o número de representantes nos territórios; o número máximo de representantes na Câmara e o estabelecimento de um número de habitantes ou de eleitores para que os estados obtivessem uma cadeira na Câmara (Nicolau, 1997). Durante o período autoritário (1964-1985), emendas à Constituição de 1967, mantidas em grande parte pela Constituição de 1988, definiram 8 como mínimo de cadeiras e 70 como o máximo, tendo sido também limitado em 513 o número de representantes na Câmara Federal.

Esta regra legal de distribuição dos assentos no Parlamento deve atender às exigências democráticas de equalização na relação eleito/eleitores em um território de mais de 8.500.000 km<sup>2</sup> historicamente recortado em unidades federativas de tamanhos muito desiguais e muito desigualmente povoados. Exemplificando o extremo desta diferença, a população do estado mais populoso, São Paulo com 40.442.792 habitantes, é 103 vezes maior que a do estado menos populoso, Roraima com 391.317 habitantes.

Algumas consequências da norma legal para a distribuição de assentos parlamentares entre distritos eleitorais tão desiguais são evidentes. A primeira, é o desequilíbrio na relação eleito/eleitorado, que resulta em sobre-representação política nas unidades federativas menos populosas, em geral mais periféricas com menores índices de urbanização, e em sub-representação nas mais povoadas, também mais urbanizadas e industrializadas, mas que é especialmente elevada no estado de São Paulo, como observado no Mapa 1.



**Mapa 1: BRASIL. Unidades da Federação. Representação Proporcional**

A segunda, é a polêmica sobre a injustiça da alocação das cadeiras pelos estados da Federação que este quadro tem suscitado. Aqui, um dos argumentos mais frequentes é o sufocamento das vozes das áreas mais ricas e urbanizadas e o fortalecimento dos grupos políticos conservadores dominantes nos estados menos populosos, com maior expressão das atividades agrícolas. Mesmo se este argumento é coerente com a estratégia utilizada pelos governos militares pós-64 para tornar o Congresso mais dócil, pela recomposição e ampliação da representação da periferia, mais favorável ao regime, ele é inconsistente com a manutenção dos mesmos números

mínimo e máximo de cadeiras por Unidade da Federação, pela Constituição democrática de 1988. O que sugere que é necessário ir além de uma possível generalização dessa interpretação.

Esta desproporção tem sido objeto de discussões, mais ou menos acaloradas. Sintetizaremos a seguir os termos da polêmica sobre os desequilíbrios da proporcionalidade brasileira em diferentes campos. No campo jurídico, são questões formais e legais as mais importantes (Porto, 1989). Mesmo se os marcos legais são fundamentais como garantia da estabilidade do sistema, a crítica a esta vertente refere-se ao elevado nível de abstração e formalismo, o que distancia os seus argumentos da realidade objetiva (Tavares, 1994). Neste caso, a crítica mais contundente é a não obediência à cláusula constitucional de igualdade entre os cidadãos, já que a sobre e a sub-representação violam este direito (Porto, 1989). No entanto, este argumento ignora a impossibilidade concreta de uma proporcionalidade estrita, com distritos eleitorais tão diferentes como os de São Paulo e Roraima.

No campo da ciência política, o debate é amplo e focado na legislação que define os quocientes eleitorais e partidários, as cláusulas relativas aos partidos, às coligações e às listas de candidatos (Santos, 1997; Lamounier, 1983). Estes são formalismos essenciais que resultam, necessariamente, na qualidade da representação, tanto com relação aos eleitos, como em relação à proporcionalidade efetiva da representação. No entanto, mesmo se a análise crítica dos formalismos institucionais é importante, a crítica aos desequilíbrios na representação são também dirigidas à qualidade diferenciada do voto que o sistema propicia. Como os eleitos nos estados menos populosos precisam de menos votos do que aqueles dos estados mais populosos, sugere-se que a menor competitividade do voto fortalece os grupos mais conservadores destas Unidades da Federação. Porém, este argumento não considera o voto conservador também nas áreas mais ricas e urbanizadas e os novos representantes progressistas da periferia.

No campo parlamentar, o debate opõe representantes das unidades da federação favorecidas por esse formato àqueles que representam os estados que se sentem prejudicados. Os Deputados Federais dos estados sub-representados acusam o sistema pela má qualidade da representação devido ao maior peso do voto dos

estados periféricos, o que favorece o conservadorismo e a corrupção; e aqueles da periferia, ao contrário, acusam os representantes das áreas mais ricas de preconceitos contra as populações das áreas mais pobres do país (Castro, 1997).

Na realidade, os efeitos das disparidades regionais no povoamento do território brasileiro são complexos e evidentes para o sistema político representativo. Tendo em vista os muitos desdobramentos das questões relativas ao seu funcionamento, deve ser destacado que os argumentos do debate sobre o problema da sub e da sobre-representação têm subsumido uma perspectiva *a priori* de que mais votos garantem uma representação de melhor qualidade e mais legítima. No entanto, o problema é bem mais complexo pois há pesquisas que apontam a inexistência de diferenças sistemáticas entre o comportamento dos deputados representantes de regiões mais ou menos industrializadas, se esse comportamento for definido pelo tipo de leis que um deputado propõe e aprova (Santos, 1995).

Sendo assim, a relação simplista de causa e efeito indicada acima não contribui para a compreensão do problema central de como consolidar a democracia e a cidadania num país tão grande, tão complexo, com um dos piores índices do mundo em disparidades de renda, de educação e de qualidade de vida, que resulta em realidades sociais regionais muito diferentes e com uma história política de elitismo e de exclusão. Neste quadro, o debate opõe aqueles que consideram o sistema proporcional brasileiro adequado aos que advogam mudança radical para o sistema majoritário. No primeiro caso, argumenta-se que, apesar das dificuldades apontadas, este sistema tem um desenho que tem incorporado todo o espectro de interesses de grupos, de minorias ou de tendências (Nunes, Nogueira e Tafner, 1995). Para esta representação territorial brasileira, apesar das distorções, tem dado voz à periferia e tem permitido que suas demandas legítimas, e não apenas barganhas de interesses pessoais ou minoritários, cheguem ao centro de poder. No segundo, defende-se o voto distrital como forma capaz de alcançar maior equilíbrio na relação entre representantes e representados.

Em síntese, o sistema de representação proporcional brasileiro, apesar das suas distorções históricas, tem permitido incorporar aos seus debates e decisões as grandes transformações econômicas e sociais das últimas décadas, cujo resultado mais



importante tem sido, no meio rural, o estilhaçamento do sistema oligárquico coronelista e no meio urbano, a redução do clientelismo carismático (Santos, 2006). Além disso, é preciso considerar também que o controle de variáveis chave como população e território foi questão colocada desde o início da formação do Estado brasileiro (Vianna, 1996). Porém, a estratégia territorialista e socialmente excludente da elite política brasileira, desde a independência, vem se enfraquecendo. No entanto, como as estratégias de controle dessas variáveis são diferenciadas, a história do sistema representativo brasileiro aponta uma diacronia entre a incorporação do território, como parâmetro político e condição essencial das negociações, das alianças e da composição do poder, e o lento processo de incorporação dos interesses do conjunto da sociedade. O resultado tem sido o controle da representação, através da manutenção de algum nível de exclusão social garantida mediante engenhosas legislações eleitorais. O que certamente ocorreria mesmo se o sistema adotado fosse o majoritário, de acordo com os defensores do sistema proporcional.

Mesmo na atualidade, quando, com a extensão do voto aos analfabetos, determinada pela Constituição de 1988, a incorporação à cidadania política de todos os segmentos sociais finalmente foi alcançada, a legislação eleitoral permite que haja uma ampla margem de apropriação indébita dos votos através de transferências não autorizadas (Santos 1995, Lessa, 1996). Neste sentido, o debate em torno de uma proporção ideal na relação eleitorado/cadeiras obscurece outras questões ancoradas nos conteúdos materiais do território, como as disputas para controlar o processo decisório de modo a garantir o controle sobre a destinação de fundos orçamentários, importantes no formato do federalismo brasileiro (Affonso, 1995).

É pois na relação entre território e interesse que a geografia política brasileira pode contribuir para o debate sobre os supostos desvios territoriais do sistema político representativo no país. Se o sistema proporcional vigente, mesmo com uma injusta sub-representação de São Paulo e a sobre-representação dos Estados menos povoados, tem possibilitado mudanças importantes no país, a discussão pode ser interpretada por um outro ângulo. A suposição aqui, para fins de análise, é que a insatisfação nas unidades sub-representadas configura um dos muitos conflitos distributivos no país, que neste caso particular, colocam em arenas distintas as

demandas por investimentos e políticas públicas oriundas de São Paulo, em disputa com outras unidades da federação. Neste sentido, a heterogeneidade e os conflitos do contexto federativo brasileiro decorrem de uma dinâmica regional extremamente desigual, o que dificulta sobremaneira o estabelecimento de mecanismos eficazes de articulação e coordenação de interesses comuns (Souza, 1998).

Esta suposição deriva de duas constatações. A primeira refere-se à histórica sub-representação de São Paulo, muito anterior às dimensões e direções atuais do conflito distributivo, e a segunda refere-se ao conflito federativo recente, que decorre principalmente da redução da disponibilidade de recursos da União e das disputas propiciada pelas mudanças na legislação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) que resultou na “guerra fiscal” entre os estados e que tem permitido à periferia concorrer por investimentos em condições vantajosas com o centro (Castro, Waniez e Brustlein, 2002).

Outro problema, como o da transferência não autorizada do voto, em decorrência da legislação eleitoral que possibilita diferentes artifícios que levam a mudar a direção da vontade do eleitor, é grave e ocorre tanto no maior como no menor colégio eleitoral. Esta é outra questão cuja solução não se esgota na proporcionalidade e atinge boa parte dos cidadãos, qualquer que seja sua base eleitoral.

Nesta perspectiva, uma pergunta se impõe. Tendo sido historicamente sub-representado, por que só nas últimas décadas este fato passa a ser um problema político para São Paulo, o estado mais rico da federação? Uma resposta da geografia política requer algumas aproximações. Uma delas é que não há Estado Nação que tenha se constituído sem tensões territoriais decorrentes de interesses localizados, e o Brasil não é exceção. Este problema e sua discussão refletem tanto as muitas desigualdades regionais do país como a dinâmica das transformações territoriais das últimas décadas, promovidas pelo processo de mudanças econômicas e territoriais, que têm afetado interesses de grupos historicamente dominantes. Essas mudanças têm como consequências: a lenta e contínua interiorização da população; a progressiva redução absoluta da população rural (e da População Economicamente Ativa agrícola) desde a década de 70; a interiorização dos investimentos produtivos; a expansão das cidades médias; a expansão das telecomunicações, além dos impactos, no território e

na sociedade, das imposições contemporâneas da competitividade no conjunto das atividades do país.

Como resultados imediatos, novos atores sociais e políticos em novos territórios impõem novas demandas e se mobilizam para que estas sejam atendidas. O problema portanto não está necessariamente nas possíveis mazelas das desproporções do sistema representativo brasileiro, mas sim nas transformações que ele está refletindo, e mesmo propiciando. Em outras palavras, são alguns efeitos destas transformações que, de certo modo, os grupos de interesses prejudicados procuram evitar (Castro, 2005).

Em síntese, a sub-representação da Região Sudeste é bem antiga e a sobre-representação beneficia particularmente as Regiões Norte e Centro-Oeste, áreas de expansão recente do povoamento e das atividades econômicas. Quanto ao estado de São Paulo, não há dúvida que ele tem sido sub-representado no legislativo nacional e que esta situação piorou. E este não é o único nem o mais evidente dado a ser considerado nos problemas do sistema de representação proporcional no país. Um exemplo disto é que as capitais do país são, em seu conjunto, também sub-representadas de Norte a Sul (Carvalho, 2003), ou seja, todas elegem menos representantes do que seria de esperar tendo em vista o peso de suas populações nos seus respectivos estados. Porém, seja São Paulo ou sejam as capitais, a sub-representação não impediu que estas tenham sido as áreas onde a riqueza produzida mais se concentrou.

Há, entretanto, um outro problema no sistema de representação proporcional brasileiro que resulta da legislação que define a relação entre representantes e representados nos municípios. Os níveis de sub e sobre-representação nesta escala federativa são menos visíveis e não têm merecido atenção, embora delineiem um quadro muito mais aguçado de violação dos princípios da democracia, e aqui sim possivelmente com consequências muito mais graves para o exercício da política e para a organização do território. É o que será tratado na próxima parte.

### ***O sistema proporcional nos Municípios: a questão da sobre-representação.***

O município no Brasil é um recorte federativo, com importante grau de autonomia – o que significa atribuições específicas e recursos próprios. Ele é também uma escala política, ou seja, um território político por excelência e constitui um distrito eleitoral formal para vereadores e prefeitos e informal para todas as outras eleições, o que lhe confere um papel relevante no processo eleitoral em geral (Abrucio, 2002). Além disso, o município é o lugar do aprendizado da democracia, do exercício dos direitos e deveres da cidadania, onde são concretizadas as políticas públicas e onde se vota e candidatos são votados. O universo municipal é pois a expressão mais concreta do próprio conjunto do território e da sociedade brasileiros. Neste sentido, as diferenças entre tamanho, densidade, riqueza, participação política e organização da sociedade local resultam da própria complexidade de ambos.

No Brasil, o município é um espaço político institucional legal. É a unidade de gestão mais antiga do país, e mesmo nas fases de maior esvaziamento das suas funções políticas ele permanecia como o recorte do poder local e como o nível político administrativo mais próximo do cotidiano social (Bandechei, 1987). A existência e as atribuições dessa escala territorial da política no país estiveram sempre definidas por normas do poder soberano. Seus poderes fundamentais, maiores ou menores, dependendo do momento histórico, são tirados da Constituição em vigor, o que lhe confere direitos *originários* e não *delegados*. Esta condição o diferencia dos municípios de outros Estados Nacionais, possibilitando-lhe a prerrogativa da proteção *contra todo e qualquer ataque de uma delimitação jurídica ou repartição de competência* (Ribeiro, 1959:58).

Nesta escala, a atuação do poder público é mais visível, tanto em relação à disponibilidade do aparato institucional para a oferta de políticas públicas direcionadas para a população residente como em relação aos seus resultados. Esta visibilidade ampliou-se a partir da Constituição de 1988, quando se iniciou um processo de descentralização federativa das competências de políticas econômicas e sociais. Como resultado, os encargos das Prefeituras foram ampliados, assim como sua

autonomia na estrutura federativa, o que lhe permite legislar e ter receita própria, mediante atribuições específicas de alguns impostos.

O universo dos municípios brasileiros é extremamente heterogêneo: em área, em número de habitantes, em IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), em capacidade de geração de riqueza, em serviços oferecidos à população etc. (Neves, 2006). Mesmo assim, do ponto de vista institucional, a federação brasileira tende a ser um sistema bastante descentralizado – ainda que não se tenha completado o processo de transferência de atribuições e competências para os municípios, qualquer que seja o tamanho da população e a disponibilidade de recursos. No entanto, apesar das diferenças, têm emergido no âmbito local formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos (Almeida et Carneiro, 2002).

É no universo municipal brasileiro, extremamente diferenciado, que se materializam as disparidades do espaço nacional. Com áreas que variam entre 2,9 km<sup>2</sup> (Santa Cruz, MG) e 160.755 km<sup>2</sup> (Altamira, PA), com densidades demográficas entre 0.13 hab/ km<sup>2</sup> (Atalaia do Norte, AM) e 12.897,8 (São João de Meriti, RJ) e população total que varia de menos de mil habitantes a mais de dez milhões define-se um quadro variado de problemas. Mas as diferenças não são apenas de proporção, mas também de conteúdo. Os níveis do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) variam de 0,467 a 0,919 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, 2003) e também não é a mesma a disponibilidade de recursos institucionais, que no território garantem à população o acesso aos direitos da cidadania.

No conjunto, os municípios com população abaixo de 50.000 habitantes são predominantes. Eles constituem 92% do total de municípios, onde residem cerca de 40% da população do país. Aqueles abaixo de 10.000 habitantes representam 50% do total e neles vivem aproximadamente um quarto da população brasileira. É nesse quadro de diferenças entre áreas, tamanho e densidade populacional, além de recursos econômicos, sociais e institucionais que a Constituição estabeleceu as normas para a representação política local.

Nesta escala, a relação entre representante e representados é definida pelo Artigo 29 da Constituição brasileira que estabelece que o número de Vereadores é proporcional à população do Município, observados os seguintes limites: a) mínimo de

nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinqüenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.

A partir da informação sobre o número de vereadores em cada município, disponibilizada pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral), foi possível calcular a densidade média da representação, isto é, a relação representante/população, no legislativo local, para cada faixa de tamanho da população. Esta relação está indicada na Tabela 1. Chama a atenção que, enquanto cada vereador em municípios de até 10.000 habitantes representa menos de 400 habitantes naqueles municípios de mais de cinco milhões de habitantes esta relação é 455 vezes maior. A sobre-representação nas localidades com menor população é evidente.

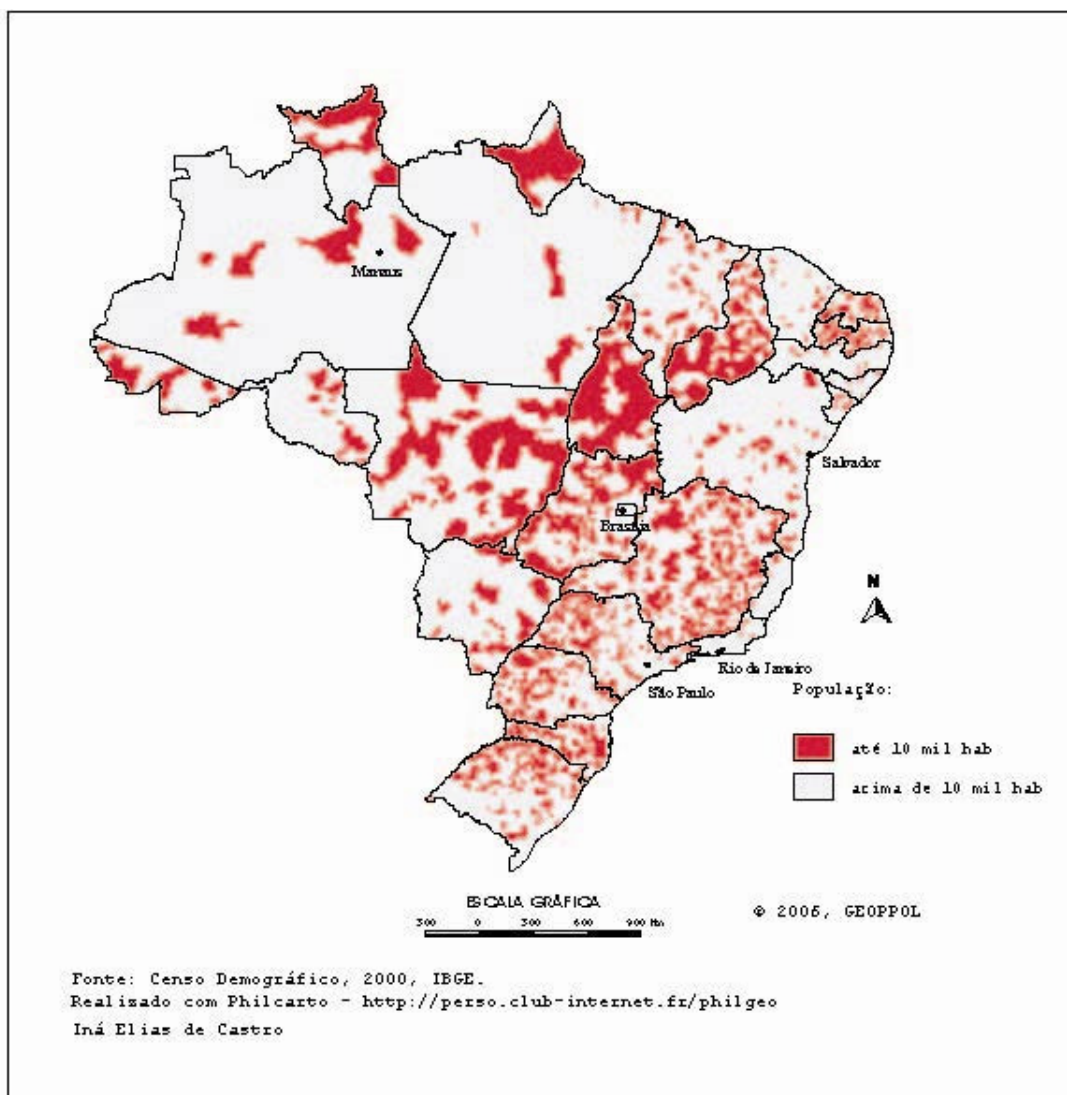
Tabela 1: Municípios brasileiros. 2000. Habitantes por vereador, por tamanho da população (mil hab).

Classes de Municípios	Média de hab/vaga
até 5	369
5 a 10	763
10 a 50	1.772
50 a 100	4.438
100 a 300	9.090
300 a 500	18.388
500 a 5.000	38.975
mais de 5.000	167.960

Fonte: Censo Demográfico, IBGE, 2000; Tribunal Superior Eleitoral, 2006.

A norma constitucional, ao estabelecer uma forte sobre-representação política nos municípios de menos de dez mil habitantes, favorece o patente desequilíbrio na relação entre representante e representados na escala local. Esta é uma evidência que tem merecido pouca atenção mas que pode tornar mais inteligíveis algumas dimensões dos espaços políticos locais e do efeito escala no pacto federativo no país. Este problema conduz à questão sobre até que ponto a sobre-representação local constitui um trunfo ou um entrave ao desenvolvimento econômico e social no município. Uma informação adicional é necessária para que se alcance o significado desta distribuição

por tamanho. Ao contrário do patente padrão regional na diferença observada nas desigualdades da representação no legislativo federal, a distribuição da sobre-representação política nos municípios menos povoados não apresenta qualquer tipo de diferenciação regional, mas pelo contrário, eles se encontram dispersos por todo o território nacional, como pode ser visto no Mapa 2.



Este quadro revela o paradoxo da isonomia dos marcos institucionais para a instância municipal e a desigualdade na representação política nos legislativos municipais que eles consagram. A suposição é que o efeito escala, não considerado

pelos legisladores, influencia os espaços políticos locais. Neste ponto, é possível estabelecer a suposição de que se a sobre-representação dos municípios menos povoados constitui um recurso institucional para a democracia nesses municípios, não há evidências sobre se há ou não maior participação ou controle da sociedade local sobre a política, ou se há um retorno equivalente em políticas públicas eficientes.

Esta suposição se apóia em outras pesquisas que evidenciaram diferenças importantes na disponibilidade de equipamentos sociais e níveis de IDH nos municípios de até 10.000 e de até 50.000 habitantes (Rodrigues, 2004). A variação desta disponibilidade porém, ao contrário da sobre-representação política local, apresenta um padrão regional evidente. Ou seja, os municípios menos povoados situados nas áreas mais ricas e dinâmicas das Regiões Sudeste e Sul do país oferecem condições muito melhores para o acesso aos direitos da cidadania do que aqueles, também pequenos, localizados nas Regiões Norte e Nordeste. Neste sentido, é possível indicar que o universo social, econômico e institucional dos pequenos municípios brasileiros varia muito mais a partir da sua condição de localização do que em função do seu tamanho (Castro, 2003).

Neste ponto, a geografia política pode contribuir com um outro debate em curso no país sobre o processo de criação de novos municípios, facilitado após a Constituição de 1988 e recentemente limitado por Emenda Constitucional. No centro do debate encontram-se as críticas aos pequenos municípios pelo que seria sua pouca autonomia econômica. A localização, no entanto, é uma variável que torna relativo o problema do tamanho da população como limitação para que condições de vida adequadas da população local seja alcançada.

### ***Conclusão***

A discussão, ainda que exploratória, do problema da desproporção no sistema de representação política no Brasil, permitiu indicar a questão da desproporcionalidade muito maior no espaço de representação política da escala local, obscurecida pela atenção sempre voltada para a escala nacional. O marco institucional, por sua vez,



deixa claro a dificuldade de incorporar as diferenças territoriais e os desequilíbrios que resultam do princípio legal de tratar igualmente os desiguais. Este quadro evidencia a ausência da perspectiva geográfica quando se trata de discutir a operacionalidade das instituições políticas, como se estas pudessem prescindir da base material da sociedade e do formato da sua organização no território.

Ao apontar a sobre-representação na escala local e como esta se superpõe a um quadro de desigualdades territoriais de recursos institucionais que afetam qualidade de vida e o exercício da cidadania, não há como deixar de considerar o significado duplo e contraditório implícito na análise do município no país: como espaço da política ele tem sido tanto a base para o fortalecimento da democracia participativa como também um fator de ruptura no processo de construção de uma ordem democrática. Neste sentido, o seu espaço social ele tem sido tanto o lugar do fortalecimento dos vínculos horizontais, de reforço da solidariedade social e do capital social como também o espaço do controle e do domínio político de oligarquias conservadoras, com consequências sobre as transformações necessárias em direção a um maior nível de justiça distributiva no país, dependendo da sua localização, semelhante ao que Puttnam (1996) encontrou para as regiões da Itália.

Finalmente, a representação política na escala local faz parte do processo de consolidação da democracia representativa de base territorial no Brasil que os novos papéis atribuídos à estrutura de gestão municipal, pelo processo de descentralização, vêm dando visibilidade. Questões a serem respondidas daqui para a frente são sobre os limites e as possibilidades das relações entre a institucionalidade da democracia e os municípios e sobre até que ponto impactos positivos ou negativos das políticas públicas resultam, em maior ou menor grau, das condições institucionais da escala política local. E o problema a ser explorado é se a sobre-representação local constitui um trunfo ou um entrave ao desenvolvimento econômico, social e político no município.

### **Referências:**

Abrucio, F. L. 2002. *Os barões da federação. Os governadores e a democratização brasileira*. São Paulo, HUCITEC.

Affonso, R. B. A. 1995. "A Federação no Brasil: impasses e perspectivas" In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, pp. 57-75.

Almeida, M. H. T.; Carneiro, L. P. .2002. "Liderança local , democracia e políticas públicas no Brasil". Paper, 3º Encontro do ABCP, UFF, Niterói, julho.  
Bandeichi, B. 1983. *O município no Brasil e sua função política*. São Paulo, 5ª Ed. Editora Pannartz.

Burke, E. (1982). *Reflexões sobre a revolução em França*. Brasília, Ed. UnB

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

Castro, I. E. .2005. *Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Castro, I. E. 2003. "Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania". *GeosuL*, Florianópolis, v. 18, n.36.

Castro, I. E. 2002. "El problema de la escala". ("The problem of scale"). Barcelona, *Quaderns*, 233, pp.16-31.

Castro, I. E., Waniez, P. e Brustlein, V. 2002. "Les finances locales comme révélateur de la croissance et des blocages territoriaux au Brésil". *PAL*, 45, pp. 53-71

Castro, I. E. 1997. "Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação". In: Castro, I. E. et al. *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Cox, Kevin. 1998. "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography* 17, pp. 1-23.

Gibson, Edward L.; Calvo, Ernesto F.; Falleti, Tulia G. 2003.. "Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental". *Opin. Publica*, vol.9, no.1, Campinas, Maio.

Inglehart, R. e Welzel, C. 2005. *Modernization, cultural change and democracy*. Cambridge University Press.

Lamounier, Bolívar. 1983. "A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate". *Revista de Cultura e Política*, nº 7.

Lessa, Renato. 1996. "A sombra da representação". Rio de Janeiro, *Monitor Público*, Ano 3, N 10. P. 11-20.

Lijphart, Arend. 1984. *As democracias contemporâneas*. Lisboa, Gradiva.

Putnam, Robert D. 1996. *Comunidade de democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.

Nicolau, Jairo Marconi. 1991, "O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Proporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes", in O. B. de Lima Junior (ed.), *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Vértice.

Neves, E. E. M. C. 2006. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. UFRJ/CPDA, Tese de Doutorado.

Nunes, E; Nogueira, A e Tafner, P. 1995. "Poder político e competição eleitoral". Rio de Janeiro, *Monitor Público*.

Porto, Walter Costa. 1989. *O voto no Brasil: da Colônia à 5a. República*. Gráfica do Senado Federal.

Reale, Miguel. 1959. "O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. São Paulo: vol. 7, p. 9-44

Ribeiro, M. (1959). *O município na federação*. Salvador, UFBA.

Rodrigues, Juliana Nunes. 2004. *O Município como escala de gestão no Brasil contemporâneo*. Monografia de Graduação, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Soares, M. M.; Lourenço, L. C. 2002. "A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira: algumas notas críticas". Paper, 3º Encontro do ABCP, UFF, Niterói, julho.

Santos, W.G. 2006. *Horizonte do desejo. Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. Rio de Janeiro, FGV,

Santos, Fabiano Guilherme M. 1995. "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963". Rio de Janeiro, *Dados*, Vol. 38, N3. P. 459-495.

Santos, Wanderley Guilherme dos. 1997. "Representação, Proporcionalidades e Democracia". *Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº 1, Tribunal Superior Eleitoral.

Souza, Celina. 1998. "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. DADOS, v. 41 n. 3 Rio de Janeiro.

Tavares, José Giusti. 1994. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.