

“As bases territoriais da democracia e as questões do sistema eleitoral no Brasil”.

Dra. Iná Elias de Castro
Professora UFRJ, pesquisadora CNPq e FAPERJ - Brasil

Resumo:

Este trabalho foca o problema da dimensão geográfica da política e se insere na corrente que incorpora a democracia à agenda da geografia. O seu objetivo é duplo: examinar a democracia como problema conceitual e como modelo institucional importante para a geografia política e, a partir da territorialidade das instituições políticas brasileiras, apresentar algumas das características e possibilidades do processo de consolidação da democracia em países periféricos, marcados por profundas desigualdades sociais e territoriais.

Esta apresentação se insere na corrente contemporânea, ainda discreta, que incorpora a democracia à agenda da geografia. As discussões aqui são preliminares, uma vez que não se trata de uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema na disciplina, mas ao contrário, trata-se de pontuar questões importantes que estão emergindo, buscando debater os diversos caminhos que se abrem frente ao problema mais amplo da dimensão geográfica da política. Neste sentido, o objetivo do texto é duplo: examinar a democracia como problema conceitual e como modelo institucional importante para a geografia política, na primeira parte, e, a partir da territorialidade das instituições políticas brasileiras, apresentar algumas das características e possibilidades do processo de consolidação da democracia em países periféricos, ou em desenvolvimento, marcados por profundas desigualdades sociais e territoriais, na segunda parte.

1. Democracia e geografia - problema conceitual e modelo institucional

Como primeira aproximação, tomamos que, mesmo se o objetivo é pensar a democracia e fazer geografia, não é possível analisar a democracia contemporânea, como conceito e como prática, sem uma compreensão mínima das suas raízes teóricas. Impõe-se, então, considerar os debates sobre os formatos institucionais mais adequados para fazê-la funcionar e as críticas sempre renovadas sobre eles. A discussão persiste e ancora-se, na atualidade, nos prospectos necessários para alcançar liberdade e justiça; ou seja, naquelas condições objetivas que conduzam a uma sociedade livre e justa, na qual a realização dos projetos de um indivíduo não reduza o estoque disponível para a realização dos projetos de quaisquer outros membros da sociedade (Rawls, 1971; Santos, 1979). Mas há que ressaltar também que a democracia é prática social, e como tal contextualizada nos espaços e nos tempos das diferentes sociedades que a adotam. Esta constatação não a torna um formato *à moda da casa*, reinventado ao sabor de pessoas e lugares,

mas ao contrário, chama a atenção para a necessidade de uma definição clara e mínima do que ela seja e que seja capaz de diferenciá-la da tirania, do autoritarismo e da violência institucionalizada.

No campo da geografia, até muito recentemente, apesar da inevitável inserção territorial das instituições políticas, a democracia não tem sido objeto de inquietação intelectual para a maioria dos geógrafos. É da geografia política que se trata e da valorização do fenômeno político, que tem colocado em evidência novos problemas para este campo da disciplina. Numa tentativa de compreender esta lacuna, propomos sintetizar algumas discussões sobre as possíveis razões para esta omissão.

Numa primeira aproximação das discussões é preciso concordar que pensar em democracia é pensar em formato político institucional, ou seja, na política como modo institucionalizado de resolução de conflitos de interesses e aceitar que há nela uma autonomia. Ou seja, não é possível procurar a política fora do seu lugar de contenção democrática, isto é, o Estado; bem ao contrário da trajetória conceitual e polêmica da geografia humana crítica (Barnett et Low, 2004:11; Castro, 2005). A partir deste suposto não é de admirar que no ambiente intelectual da geografia fortemente influenciado desde a década de 1970 pela crítica sociológica ao Estado e às suas instituições, um tema como a democracia, apesar da sua contínua propagação pelo mundo e do debate que reúne seus defensores e seus críticos, tenha ficado fora da agenda da disciplina.

Na perspectiva dessa crítica e suas repercussões para a agenda da geografia política, Smith (1994:76) aponta que “desde os últimos anos da década de 70, [...] a noção de congruência territorial entre Estado e democracia foi amplamente questionada”. Para ele, a crítica refere-se ao problema central da teoria da soberania e sua presunção de que a Nação-Estado seria o modo mais apropriado de assegurar um governo representativo e de proteger os interesses de seus cidadãos. Esta é a expectativa das democracias liberais, criticadas à direita do espectro político pelo crescimento exagerado das burocracias públicas, que reduziu o espaço da iniciativa privada e da responsabilidade individual, e à esquerda, pelo fato de o Estado estar inextricavelmente preso ao capitalismo. Na geografia, a crítica ao Estado como um recorte consistente para a análise, tanto pelos alinhados com matriz intelectual liberal como os seus opositores, não foi sem consequência para a democracia como problema conceitual e empírico passível de ser apropriado pela disciplina.

Esse debate reflete a polêmica que desde o século XVIII se trava entre os pensadores sociais em torno do conceito de democracia e das possibilidades concretas de aplicá-lo às

diferentes realidades sociais. É nesta perspectiva que Kariel (1970) reuniu, nos Estados Unidos, os argumentos sobre a democracia de diferentes teóricos e seus críticos. Seu ponto de partida para a tarefa era um aparente consenso, pois “logo após a Segunda Guerra mundial um amplo levantamento da UNESCO mostrou que o conceito de democracia era suficientemente elástico para agradar a todas as nações. Os princípios da democracia obtiveram aclamação universal” (op.cit.:ix). As trinta e uma leituras do livro mostram as discordâncias sobre o lugar, significância e promessas da democracia na vida moderna. Mostram também que, sem serem explicitamente formuladas, diferentes teorias de democracia competem e impõem arranjos sociais diferentes. Ou seja, abraçar uma ou outra teoria da democracia supõe de fato estabelecer expectativas e modelos institucionais diferentes. Também Robert Dahl (1989), grande teórico americano da democracia, analisa suas críticas e discute seus limites e possibilidades.

O debate entre os ideais do autogoverno e a possibilidade do voto periódico em eleições livres como condições suficientes para a democracia aponta tanto a impossibilidade da democracia direta nas modernas sociedades de massa urbano industriais, como os limites do elitismo subsumido nas eleições como um ideal finalístico. Ou seja, nenhuma das duas fórmulas satisfaz *per se* uma definição mínima de democracia que seria o regime de governo em uma sociedade capaz de evitar a tirania da maioria e o poder de veto da minoria (Santos, 2007). Além disso, esse debate desloca a questão mais atual de como estabelecer dispositivos institucionais capazes de realizar os ideais de justiça social e liberdade implícitos nas modernas teorias da democracia (Rawls, 1971; 1996).

Neste sentido, a democracia como problema para a pesquisa na geografia não se esgota na geografia eleitoral, tradição importante da disciplina, mas deve ir além, abrindo-se para as possibilidades dos ordenamentos espaciais em diferentes escalas que emergem dos arranjos institucionais da democracia, adotados por diferentes sociedades nacionais. Não parece, pois, possível pensar nos espaços da democracia sem refletir sobre os ideais e ideologias que subjazem nas diferentes opções políticas das sociedades. A democracia, na realidade, tem sido um problema intelectual da sociologia e da ciência política, mas seus fundamentos são filosóficos. Esta matriz intelectual, no entanto, não impede que a geografia se aproprie dessas reflexões uma vez que, como bem percebeu Tocqueville (2005) em seu “Da democracia na América”, o território faz diferença como componente do modelo político capaz de expressar a liberdade das aspirações individuais e coletivas. Por outro lado, a questão da distribuição territorial do poder político constitui

na atualidade um dos principais temas da ciência política e da teoria democrática (Lijphart, 1989), o que certamente favorece o diálogo da geografia com estas áreas de conhecimento.

No entanto, para alguns geógrafos a questão não parece tão simples. Para Entrikin (2000:190), por exemplo, “os conceitos de teoria política e de geografia humana parecem incomensuráveis, ou seja, sem uma medida comum. Espaço e lugar se acomodam mal no discurso da teoria moderna da democracia”. O autor faz exceção aos espaços públicos, aliás muito trabalhados recentemente na disciplina, e conclui que “em geral, a lógica do espaço e o espírito dos lugares são raramente centrais nos debates anglo-americanos sobre a teoria da democracia”. Para ele, o problema reside no liberalismo individualista que não tem necessidade da geografia para além de um “continente espacial” para indivíduos atomizados. Outra explicação seria a distância entre as aspirações universalistas da teoria da democracia e a natureza particularizadora do conhecimento geográfico. Antes, em 1997, discutindo as diferenças culturais na Europa unificada, Entrikin já enunciava esta perspectiva. Para ele lugares e culturas impõem dificuldades pelo confronto de sociedades com densidades institucionais diferentes para o funcionamento da democracia moderna. Porém, a estes argumentos deve ser contraposto que é tarefa dos geógrafos, estudiosos do espaço, decidir se a democracia, enquanto problema teórico e prática de algumas sociedades, deve ou não ser um objeto de reflexão relevante para a disciplina.

Na perspectiva deste debate, Bussi (2001) vai bem mais além, quando reconhece o distanciamento da geografia frente aos temas relativos à participação e à democracia, mas apresenta argumentos para uma necessária aproximação dos geógrafos a esses temas. O autor levanta seis hipóteses para esse distanciamento. As duas primeiras apontam tanto para o afastamento da geografia em relação à política como para o privilégio conferido às relações de poder em lugar das relações políticas. Seus argumentos, fundamentados na geografia francesa, apontam o embaraço dos geógrafos frente ao papel de “conselheiro do Príncipe” que, em alguns casos, lhes era requisitado; bem como o privilégio conferido às questões geopolíticas, prerrogativa do que era então chamado de uma geografia do poder. As demais hipóteses levantadas pelo autor para justificar esse afastamento apontam também para a maior proximidade teórica da democracia com a ciência política e a sociologia e para a novidade do fato democrático. As duas últimas hipóteses elaboradas para justificar o afastamento da geografia em relação às questões da democracia, destacam a diferença entre a abordagem ascendente da democracia, ou seja, do indivíduo para a sociedade, e descendente da geografia, isto é, do ambiente, do contexto espacial

para os indivíduos. Aqui sua posição é oposta a de Entrikin, indicada acima. Sua última hipótese para o afastamento é surpreendente e aponta para a real proximidade da geografia e da democracia, sugerindo que a distância entre elas é apenas aparente. O texto de Michel Bussi é oportuno e reforça a importância do tema na agenda da disciplina. Seus argumentos sintetizam com clareza algumas das razões possíveis para a indigência intelectual da geografia política frente a um tema como a democracia, tão fundamental às sociedades contemporâneas e aos seus territórios. Mas o problema está longe de esgotado, há outras razões trazidas ao debate por outros autores.

Enriquecendo a discussão, os argumentos de Barnett e Low (2004:1) são contundentes e chamam a atenção para o silêncio da geografia quando se trata da democracia e da democratização como temas. Para os autores, nas últimas décadas do século XX, os geógrafos estiveram muito mais atentos ao debate sobre a globalização, o neo-liberalismo e as críticas ao capitalismo e não deram atenção à tendência global de proliferação de regimes democráticos. Como consequência, a democracia como teoria e como prática ficou esquecida pela disciplina. Diferente da hipótese de Bussi sobre a proximidade entre geografia e democracia como razão para a desnecessária explicitação da democracia como questão, uma vez que ela estaria subsumida em diferentes temas e questões da disciplina, aqueles autores falam numa presença fantasmagórica da democracia na geografia que pode ser ilustrada em três apontamentos. No primeiro, na mesma linha dos argumentos de Smith (1994) apresentados acima, o problema da crítica ao Estado capitalista, central aos trabalhos de inspiração marxista na disciplina desde a década de 1970 e continuados nas de 80 e 90 com a teoria da regulação, puseram em causa os conceitos de legitimidade e de representatividade das instituições do Estado. Neste sentido, a participação e a representação políticas permanecem periféricas, constrangidas pela conceituação do processo político como fundamentalmente derivado dos interesses econômicos. No segundo, a marginalização da democracia como tema na geografia apóia-se na preocupação com a justiça social. Os autores ressaltam que isto pode ser contra-intuitivo, uma vez que o valor da democracia como forma de governo é frequentemente vinculado ao seu papel de assegurar justiça social, como bem sustentou Rawls (1971). No último apontamento, a marginalização da democracia decorre da pesquisa recente sobre as geografias da cidadania e nos discursos sobre pertencimento e identidade que emergem dos problemas mais recentes da imigração. Seria esperado, neste caso, que a proliferação de pesquisas na geografia humana direcionadas para a cultura propiciasse um

engajamento mais sistemático com a teoria política. No entanto, talvez pelo contágio da geografia crítica, o poder tornou-se a referência ubíqua também na nova geografia cultural.

Aprofundando ainda mais suas críticas, os autores destacam que os apontamentos acima chamam a atenção “para a preferência da geografia humana pela retórica da urgência do rigor explanatório, da mudança social, ou da relevância da decisão política, protelando a reflexão sobre questões normativas”. Como consequência, “o tratamento geográfico da política é caracterizado pelo *teoricismo*, entendido [pelos autores] como tendência a “deduzir o interesse político de interesses profundos, situados fora do processo político, para os quais o pesquisador acadêmico possui um insight privilegiado”. Em resumo, os verdadeiros termos nos quais os geógrafos tem se engajado na discussão da política, justiça, cidadania e eleições tem alimentado uma persistente revogação da reflexão sobre os pressupostos normativos das instituições políticas e sobre os critérios básicos de julgamento político subsumido no processo democrático – critério acerca do que é correto, do que é justo, do que é bom e acerca de *como* tornar o bom, o justo e o correto melhores” (op.cit.:3).

Partindo das acepções acima como o núcleo de uma agenda de pesquisa para a geografia humana no campo interdisciplinar da política e do desenvolvimento, Stokke (2009:740) propõe analisar em termos concretos, contextuais e comparativos as estratégias e capacidades de diferentes atores que utilizam os espaços políticos para dar substância às democracias formais e ao próprio processo de transformação da democracia (apud Harriss et AL., 2004). No entanto, tal reorientação muda o foco da democracia liberal como um ideal universal e normativo para a democratização como um processo político sempre contextual e nunca acabado e Stokke chama a atenção para o risco de concluir que não é possível estabelecer uma linha de consenso sobre o significado da democracia. Para ele, uma agenda para a pesquisa em geografia humana deve incluir estudos contextuais do processo político de democratização substantiva, porém, sem se limitar apenas ao controle popular da gestão pública. Acrescenta que mais atenção à política de “formar o povo”, de dirigir a gestão pública e de representar o *demos* deve ser privilegiada nas pesquisas. E acrescenta que mesmo se estes três pilares podem ser encontrados nas pesquisas de geografia humana, eles raramente estão vinculados e instrumentalizados como questões de democracia e democratização (Stokke, 2009:742).

Sintetizando esta revisão muito sumária é possível indicar que a inclusão definitiva da democracia como questão na agenda da geografia contemporânea requer primeiro pensar a

política em seu lugar, ou seja, contida no território nacional. Segundo, como consequência, reconhecer o Estado como um recorte espacial significativo para a análise. Aqui a tese de Mann (1992), sobre a centralidade territorial do Estado como o pilar da autonomia do seu poder é instigante para a geografia e reforça nas suas análises as condições objetivas dos fundamentos territoriais da prática política (Castro, 2009). Terceiro, superar a prisão conceitual da perspectiva do materialismo histórico e ir além dos limites explicativos da esfera econômica, e da “crença difusa de que os conflitos de interesses nas sociedades e no território se resolvem na solução dos conflitos produtivos, ou seja, daqueles conflitos que emergem do confronto das forças que se organizam, comandadas pela lógica da produção e da acumulação. Esta perspectiva, que reduz toda a ordem social ao econômico, esgotou-se frente às questões que se impõem à disciplina sobre a necessidade de compreender os conflitos distributivos, que surgem na sociedade e no território a partir de valores inerentes à lógica da cidadania, da justiça e do direito que só se resolvem no campo da política e de suas instituições, ambas emergindo e se legitimando na arena dos conflitos de interesses que se organizam nos espaços das sociedades” (Castro, 2005:11). É certamente da territorialidade da democracia que se trata aqui.

Mesmo se os três pontos indicados acima já frequentam uma parte da geografia francesa, inglesa e americana, eles são ainda quase ausentes e bastante polêmicos na geografia latino-americana, fortemente caudatária da corrente crítica, que a partir do final da década de 1970 incorporou à disciplina o paradigma marxista e o materialismo dialético. Este marco teórico conferiu privilégio à economia política em detrimento da política, negando a esta última qualquer fundamento na explicação dos fenômenos e processos sócio-espaciais (Castro, 2005:18; Cox, 2004). Neste sentido, não é possível desvincular o pensamento, a reflexão teórica conceitual do ambiente social e político em que ele se desenvolve, por mais que o conhecimento e as teorias e conceitos sempre tenham viajado de um país para outro.

Nunca é demais ressaltar que qualquer conceito de democracia remete a um modelo ideal de comportamento político e social ao qual pode haver maior ou menor aproximação, mas não uma realização completa, embora algumas condições necessárias, como já foram indicadas acima, devam ser satisfeitas. É justamente esta diferenciação de aplicação dos preceitos democráticos pelo mundo que coloca um problema importante para a geografia. Soma-se a isto o crescimento, aparentemente inexorável, do número de Estados democráticos após 1989 e que tem desafiado as teses sobre a concentração geográfica da democracia em poucas regiões do mundo e sobre a

correlação positiva entre riqueza e democracia (O’Loughlin, 2001). Ou seja, a democracia como fato histórico e geográfico reforça a sua pertinência como questão para a pesquisa em geografia política.

Concluindo esta primeira parte, o debate sobre a democracia nas ciências sociais confronta diferentes vertentes, desde a perspectiva do individualismo liberal, na tradição de John Locke, Stuart Mill etc. até as vertentes mais voltadas para a comunidade social, de inspiração *rousseauiana*, nas quais a vontade geral é o verdadeiro *locus* da liberdade. Porém, qualquer que seja a perspectiva adotada, à geografia cabe contribuir com a análise da dimensão espacial do processo democrático. Neste ponto, os apontamentos de Bussi são pertinentes, quando chama a atenção para: 1. o fato de a democracia ser por essência anisotrópica, o que requer análises comparativas; 2. a necessidade de recortes espaciais para a democracia representativa; 3. a importância do voto como uma ação individual com implicação para a decisão coletiva e a urna como uma boa metáfora do território; 4. a igualdade de condições entre os cidadãos como condição da democracia que será sempre limitada em territórios desiguais; 5. a necessidade de informações territorializadas, sendo o mapa um recurso importante (Bussi,2001:269-270).

Institucionalidade e territorialidade da democracia no Brasil

Nesta segunda parte, algumas características da democracia no Brasil serão apresentadas à luz da polêmica indicada acima sobre as dificuldades do sucesso da democracia em países pobres que alimenta os adeptos e os críticos da teoria da modernização estabelecida por Lipset em 1959 e mais recentemente revista por ele (Lipset, 1959; 1994). Esta teoria apoiou-se na correlação entre indicadores de desenvolvimento econômico e o comportamento político. Apesar de ter sido muitas vezes demonstrada “a precariedade desse antiquado modelo causal, a ênfase no condicionamento - quase determinismo - econômico não desapareceu por completo do mundo acadêmico” (Santos, 2007:15). Neste sentido, ficamos com a posição mais recente de Lipset que reconhece a necessidade de os governos manterem a legitimidade mantendo em ordem suas instituições econômicas assim como as políticas.

Para avançar um pouco mais esta discussão recorro novamente a Wanderley Guilherme dos Santos, politólogo e renomado estudioso do sistema político brasileiro. Para ele, entre os axiomas básicos dos sistemas democráticos abandona-se a relação simplista entre democracia e renda para aquele que associa institucionalização democrática à institucionalização da competição política. A existência de real competição pelos postos de mando disponíveis e a certeza de que

seus resultados serão respeitados constituem, em conjunto, um dos eixos fundamentais, o outro sendo a extensão da participação (Santos, 2006:39).

Analisando a competição eleitoral no Brasil, entre 1945 e 2006, o autor aponta que ocorreram 16 eleições gerais para preenchimento de vagas na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas estaduais. Somando-se os pleitos nacionais e estaduais chega-se a 752 eleições em pouco mais de meio século de vida partidário-parlamentar, o que é raro na América Latina e temporalmente similar aos países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Comparando-se com outros países verifica-se que, juntamente com o Chile e o Uruguai, o Brasil integra o grupo de países da América do Sul que experimentaram o menor número de interrupções institucionais durante o século XX. E mesmo se direitos civis e políticos foram afetados durante os 21 anos de autoritarismo militar (1964-1985), a competição eleitoral direta nunca foi interrompida, mesmo se submetidas a regras constrangedoras naquele período (Santos, 2006:57-60). Ou seja, mesmo se limitado em suas funções e prerrogativas, o aparato institucional foi preservado, o que foi de grande valia para a retomada da normalidade política.

Outro dado importante da competição eleitoral aponta para a transição de uma condição inicial de sub-competição oligárquica antes de 1945 para a progressiva ampliação das condições em que todas as eleições estaduais tornaram-se competitivas a partir de 1990. “O mega-eleitorado brasileiro explodiu os diques da competição confinada, o que significa mais opções de escolha pelo eleitor [...]” (op.cit.: 56) e o crescimento do eleitorado que passou de 16,2% da população em 1945 para 69,11% em 2006 é fundamental para a percepção desta transformação no país. O eleitorado em 2010 é de 135.804.433 eleitores, ou seja, 69,94% da população. Para o autor, este extraordinário processo de conversão do sistema eleitoral-partidário brasileiro, que passou de oligárquico a poliárquico pela inundação do mercado de votos, tornou impossível a continuidade oligárquica que se mantinha no ambiente de reduzida oferta de competição. Neste sentido, mantido o sistema proporcional, uma vez que são muitos os partidos, grande o potencial competitivo, elevadas as chances de vitória o grau de liberdade do eleitorado será preservado.

Nos sistemas de representação política, e o brasileiro não é diferente, a disputa política revela os interesses que enraizados nos territórios onde os atores sociais habitam, trabalham, produzem riquezas e lutam para se apropriar de parte dela. Neste sentido, os sistemas eleitorais, mesmo se genericamente agregados em duas grandes famílias: proporcionais e majoritários, cada uma delas divididas em subtipos, dificilmente se assemelham. As regras adotadas nas eleições são

sempre elaboradas a partir das realidades concretas as quais elas devem ser aplicadas (Tavares, 1994; Nicolau 1999) e nas democracias modernas, com duas câmaras, o Senado representa de modo igualitário as unidades da federação, ou seja, o território, e a Câmara dos Deputados representa a sociedade. A opção por sistemas de representação majoritário ou proporcional são, em última análise, tentativas de acomodar ou de reduzir o peso das diferenças no território.

No Brasil, o sistema eleitoral é proporcional de lista aberta para a Câmara dos Deputados, para as Assembléias Legislativas estaduais e para as Câmaras de Vereadores municipais e majoritário para o Senado e para os cargos executivos – presidente, governador e prefeito. Este sistema de lista aberta tem duas singularidades: o eleitor tem a opção de votar apenas na legenda e a possibilidade de lista única de candidatos quando diferentes partidos estão coligados. O limite do número de candidatos por partido é generoso, o que aumenta a competitividade, inclusive dentro dos partidos.

Há na representação política uma tensão entre a representação do cidadão, que idealmente se resolveria na fórmula um homem um voto, e na do território que se resolve no Senado através das unidades políticas sub-nacionais. No entanto, no Brasil, o problema de encontrar uma equação para uma proporcionalidade ótima da representação parlamentar deve considerar algumas questões para a democracia: o primeiro é como obter uma proporcionalidade que, ao mesmo tempo controle a possibilidade da tirania da maioria, coincidentemente concentrada no centro-sul, juntamente com a maior parte das atividades econômicas e da renda, e que garanta os direitos da minoria e seja capaz de impedir o fortalecimento das oligarquias que historicamente dominam o cenário econômico e político das regiões mais pobres e o seu poder de veto nas mudanças que ameaçam a sua influência (Castro, 2005:174). Estas questões entram sempre na pauta quando se trata de discutir reformas políticas e surgem propostas sobre as vantagens dos sistemas majoritários frente à crítica da desproporção regional da representação.

Do ponto de vista do aprimoramento da democracia, no entanto, a perspectiva territorial da representação parlamentar brasileira incorpora a tensão entre impedir tanto o poder de veto das minorias oligárquicas e conservadoras das regiões mais pobres, como a hegemonia dos interesses das elites econômicas das regiões mais ricas. Afinal, as alianças entre interesses conservadores, tanto os oligárquicos da periferia como os hegemônicos do centro têm favorecido uma situação de persistentes disparidades regionais e de fortes injustiças espaciais, num país que já lidera o *ranking* mundial dessas desigualdades (Castro 1997b).

Todavia, 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 a explosão do sistema oligárquico coronelista, no meio rural, e a redução do clientelismo carismático, no meio urbano. Mas, apesar de as eleições periódicas e regulares constituírem um meio, certamente o mais viável, embora não o único, para o controle dos representantes e para expressão dos representados em sociedades complexas, permanece o paradoxo da representação no Brasil, marcada ainda pelo caráter fortemente elitista da nossa tradição política. É nestes dois contextos que a discussão atual sobre a adequabilidade da estrutura representativa no país pode, e deve, ser remetida às disputas econômicas e políticas regionais.

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 democráticos e de 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. É preciso reconhecer que o perfil do Congresso nacional é ainda elitista, quando comparado seus níveis de escolaridade e renda com a média brasileira. No entanto, as mudanças tem sido progressivas, quando se compara com aquele do passado.

Há ainda, porém, um longo percurso para o aperfeiçoamento do sistema, pois mesmo na atualidade, quando a incorporação à cidadania política de todos os segmentos sociais finalmente foi alcançada com a extensão do voto aos analfabetos, determinada pela Constituição de 1988, a legislação eleitoral permite que haja uma ampla margem de apropriação indébita dos votos através de transferências não autorizadas. Na prática isto significa a manutenção de amplas margens de exclusão da vontade do eleitor em todas as unidades políticas da federação.

Análises do processo eleitoral têm avaliado os efeitos perversos das legislações eleitorais brasileiras sobre a real proporcionalidade entre as escolhas do eleitorado e a composição da representação. Santos (1995) aponta que determinados aspectos da legislação eleitoral brasileira – tais como o sistema de listas abertas e a prática de coligações eleitorais – distorcem acentuadamente os princípios da representação proporcional enquanto tal. Também Lessa (1996) em sua pesquisa sobre os desvios dos votos, e conseqüentemente da vontade do eleitor no Rio de

Janeiro, possibilitados pela legislação, indica o caráter rarefeito e distorcido da representação e o alcance real da exclusão de cidadãos do processo de manufatura desta representação. No entanto, deve ser ressaltado, que apesar das dificuldades apontadas, o desenho do sistema de representação proporcional do Brasil tem incorporado todo o espectro de interesses de grupos, de minorias ou de tendências na sociedade, em todo o território (Nunes, Nogueira e Tafner, 1995).

Na realidade, a concentração de população e de atividades econômicas nos Estados do centro-sul é o reflexo da concentração das atividades econômicas e do poder de decisão nestas áreas, desde a independência no século XIX. Porém, o sistema representativo de base territorial supõe que as conexões eleitorais dos representantes com seus lugares, mesmo nos mais atrasados, possibilitem condições mais favoráveis à preservação dos graus de liberdade em relação à competição nos estados. Neste sentido, tão desejável quanto melhorar a legislação para aproximar mais o resultado das eleições com a vontade do eleitor é estabelecer as condições para que o sistema político continue a favorecer o processo de interiorização do desenvolvimento. O que já vem ocorrendo progressivamente desde as últimas décadas, criando novas atividades, novas lideranças e mais participação, estas sim os melhores antídotos contra os tradicionais vícios do poder conservador na periferia. A 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, cheguem ao centro de poder. É preciso, pois estar atento à incorporação da periferia ao processo de desenvolvimento com todas as conseqüências possíveis para a reorganização do território e para a inclusão social de segmentos até então marginalizados.

Outra questão debatida e criticada no sistema proporcional brasileiro é o grande número de partidos políticos e os riscos para a governabilidade. Tanto governos como oposição convergem na ácida crítica ao sistema político e suas normas como: o voto compulsório, o sistema proporcional, o regime presidencialista, a inexistência de cláusulas de barreiras para os partidos pequenos, a volubilidade do comportamento parlamentar e o financiamento privado das campanhas eleitorais (Santos, 2007:65-66).

Dentre as críticas ao sistema proporcional presidencialista encontra-se a relacionada ao risco de ingovernabilidade devido à fragmentação partidária. No entanto, como o custo político da incerteza ou da não decisão pode ser, na prática, muito elevado, o sistema brasileiro adota a coligação como solução. Neste sentido, mesmo se muitos partidos se apresentaram – foram 29 em 2006, por exemplo – apenas 5 partidos ocupavam 55% das cadeiras na Câmara dos Deputados e

8 partidos não elegeram nenhum deputado. Ou seja, 21 partidos conseguiram eleger representantes e destes 9 elegeram menos de 10 representantes. Vale observar que estes partidos “nanicos” em geral situam-se nos extremos do espectro ideológico, de direita ou de esquerda, e tendem a se agregar à maioria, por maior proximidade ideológica ou para obtenção de vantagens que reforcem sua conexão eleitoral, ou seja, através da obtenção de recursos para seus redutos de votos.

Outra característica do sistema eleitoral do país é a possibilidade de elevados índices de renovação de seu corpo de representantes a cada eleição, o que reflete a elevada competitividade do sistema. Entre 2002 e 2006 o índice de renovação da Câmara de Deputados foi de 46% para a média do país, com uma diferença regional de 62,7% para a Região Sudeste – mais urbanizada e onde se concentra a maior parte da riqueza do país – e 41% para a Região Centro-Oeste e 46,3% para a Região Nordeste. Apesar de diferenças importantes entre as duas, ambas guardam ainda redutos conservadores de origem rural.

Ainda com relação aos padrões de competição política, Carvalho (2003) encontrou diferenças regionais importantes que refletem a complexidade do país. Mesmo se, como já foi afirmado acima, o sistema possibilitou o enfraquecimento ou mesmo o desaparecimento das oligarquias tradicionais, este processo não está concluído nem é linear. Encontra-se ainda em alguns estados da Região Nordeste, reduto mais antigo da elite política conservadora, os padrões mais elevados de concentração de votos. Nesta Região há ainda o domínio de grupos políticos tradicionais que dominam as bases partidárias em alguns estados. Mesmo se importantes bolsões de pobreza resistem na Região e os índices de escolaridade são mais baixos, transformações vêm ocorrendo gradualmente a cada processo eleitoral.

Concluindo, é possível indicar que a expansão das democracias representativas pelo mundo desafia a geografia a engajar-se na compreensão da territorialidade do fenômeno político. Este não é um campo restrito à ciência política e requer uma reflexão sobre os conteúdos explicativos dos territórios. Especialmente frente ao fenômeno ainda mais novo das democracias de massa, cujas conseqüências estão ainda para serem avaliadas

No Brasil, por sua vez, a democracia passa por um momento crucial de consolidação e de estabilidade das suas instituições políticas. O sistema eleitoral multipartidário de representação proporcional, apesar das críticas, tem se mostrado adequado ao ritmo acelerado das mudanças social e econômica no país e ao tamanho e complexidade do seu território. Desde a

redemocratização e as primeiras eleições diretas para Presidente em 1990, quando foi eleito um político jovem, mas de família oligárquica de um pequeno estado da Região Nordeste, o país passou por tentativas fracassadas de controle da inflação e por um processo de impeachment do presidente. O vice-presidente assumiu o poder, cumpriu o seu mandato, controlou a inflação e estabeleceu os fundamentos para a estabilidade da moeda.

Em 1994, com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o eixo do domínio político deslocou-se para o centro urbano industrial mais importante do país. No entanto, mesmo se o Presidente eleito e seu partido eram representantes da classe média urbana escolarizada paulista e defensores dos princípios da social democracia nos moldes europeus, a vitória nas urnas e a maioria no Congresso só foi possível com a coalizão com o Partido da Frente Liberal (PFL, atualmente Democratas - DEM), partido apoiado pela elite mais conservadora de corte rural, especialmente na Região Nordeste. O Presidente eleito, ao ser criticado por esta aliança, declarou: “No Brasil só se avança com o atraso”.

As eleições de 2002 entronizaram o Partido dos Trabalhadores (PT) e um ex-sindicalista, egresso da Zona Industrial do ABC paulista, no centro do poder da nação. Mas a vitória só foi possível com a submissão de suas facções mais à esquerda e a coligação com o PMDB, partido conservador do tipo *catch all* com bases municipais em todo o território. Em 2010, a continuidade do PT e da sua aliança conservadora no poder central tem suscitado críticas sobre os riscos para a democracia brasileira: Seja pela inapetência da oposição seja pelo domínio da burocracia pública por sindicalistas e correligionários. Para outros, as instituições democráticas estão sólidas e os fundamentos econômicos estáveis e a sociedade, mantida a competitividade eleitoral, saberá responder nas urnas quando a aprovação do governo for substituída por insatisfação.

Referências bibliográficas

- BARNETT, Clive; LOW, Murray. (2004), *Espaces of democracy. Geographical perspectives on citizenship, participation and representation*. Sage, London.
- BUSSI Michel (2001). Géographie, démocratie, participation : explication d'une distance, arguments pour un rapprochement. In: *Géocarrefour*. Vol. 76 n°3,. Les territoires de la participation. pp. 265-272.
- CARVALHO, Nelson Rojas (2003), E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Revan, Rio de Janeiro.
- CASTRO, Iná Elias de. (2005), Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- CASTRO, Iná Elias de. (2009), O território em o poder autônomo do Estado. Uma discussão a partir da teoria de Michel Mann. In: MENDONÇA, F. et al (Org.) Espaço e tempo. Complexidade e desafios do pensar e de fazer geográfico. Ademadan, Curitiba. Pp. 579-594

- COX, Kevin R. (2004), Globalization, the class relation and democracy. *Geo Journal* 60: 31–41 Kluwer Academic Publishers. Netherlands.
- DAHL, Robert (1989), Democracy and its critics. Yale University
- ENTRIKIN, J. Nicholas (1997). Lieu, culture et démocratie. *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 114, p. 349-356.
- ENTRIKIN, Nicholas, (2000), Le langage géographique dans la théorie démocratique. In: Levy J., Lussault J. (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Belin, Paris. Pp. 189-199
- HARRISS, J., STOKKE, K. and TÖRNQUIST, O. Edits. (2004), Politicizing democracy: the new local politics of democratization. Oxford University Press.
- KARIEL, Henry S., Editor (1970), Frontiers of democratic theory. Random House, New York.
- LESSA, Renato (1996). "A sombra da representação". Rio de Janeiro, Monitor Público, Ano 3, N 10. P. 11-20.
- LIJPHART, Arendt (1989), As democracias contemporâneas, Gradiva, Lisboa.
- LIPSET, Seimor M. (1959), Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, N 53, pp. 69-105
- LIPSET, Seimor M. (1994), The social requisites of democracy revisited. *American Sociological Review*. N 59, pp. 1-21
- MANN, Michael (1992). "O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados". In: Hall, John (Org.) *Os Estados na história*. Rio de Janeiro, Imago.
- NICOLAU, Jairo (1999), Sistemas eleitorais. Rio de Janeiro, FGV.
- NUNES, E., Nogueira, A. e Tafner, P. (1995). "Economia política do poder e modernização da democracia brasileira". In: Velloso, J.P. et al. (Coord.). *Governabilidade e Reformas*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- O'LOUGHLIN, John (2001), Geography and democracy: the spatial diffusion of political and civil rights. In: DIJKINK, G. e KNIPPENBERG, H. The territorial factor. Political geography in a globalizing world. Vossius Pers, Amsterdam, pp. 77-96
- O'LOUGHLIN, John et all (1998), The Diffusion of Democracy, 1946-1994. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 88, No. 4 (Dec.), pp. 545-574
- RAWLS, John (1971). *A Theory of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts.
- RAWLS, John (1996). *Le droit des gens*. Éditions Esprit, Paris.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979). *Cidadania e justiça – a política social na ordem brasileira*. Editora, Campus Ltda., São Paulo
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (2006). O horizonte do desejo. Instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. FGV, Rio de Janeiro.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (2007). O paradoxo de Rousseau. Uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro, Rocco.
- SMITH, Graham , GREGORY, Derek , MARTIN, Ron, Org. (1994), *Geografia Humana*, Sociedade, espaço e ciência social. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- STOKKE, K, (2009) Human geography and the contextual politics of substantive democratization. *Progress in Human Geography*, Vol.33, N 6:739-742.
- TAVARES, José Giusti (1994). *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2005), A democracia na América. Leis e costumes. Martins Fontes, 2ª Ed. São Paulo.