

POLÍTICA E TERRITÓRIO NA DEMOCRACIA INSTITUCIONAL: OS DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO

Wanderley M. Costa*

As relações entre política e território são incontáveis e têm merecido razoável atenção dos geógrafos e politicólogos em geral. Neste pequeno texto, interessa-nos pôr em destaque um tópico que, embora certamente secundário nessa temática, vez por outra desperta o interesse dos analistas, especialmente daqueles dedicados ao problema da representação parlamentar no contexto democrático-federativo.

Sem pretender entrar nas minúcias do funcionamento dos sistemas formais de representação política e, sobretudo, dos mecanismos especificamente eleitorais, gostaria de destacar uma distorção que atinge a essência mesma dessa representação – o princípio da universalidade – detectada com certa frequência pelos especialistas, mas longe de constituir tema de amplos debates entre os cidadãos em geral.

Ela está associada ao fato, que tem sido sistematicamente demonstrado, de que é inviável alcançar essa tão almejada universalidade para a escolha dos representantes e a alocação de cadeiras parlamentares, caso do Brasil. Alguns estudos recentes (Lima Jr., 1993; Rodrigues, 1995) e a imprensa em períodos eleitorais chamaram a atenção para essa questão, especialmente quanto a um aspecto particular, que é o da discrepância no número de eleitores das diferentes unidades territoriais do país e o modo pelo qual este fato

distorce agudamente a representação política no Congresso Nacional.

Desde os primórdios do liberalismo que essa questão permanece irresolvida, isto é, de que modo propiciar o desejável equilíbrio entre as distintas fontes de representação política, sobretudo quando se trata de um sistema democrático convencional como o nosso? Em outros termos, como desenhar sistemas políticos que sejam capazes de atender às diversificadas demandas das representações: **dos indivíduos** (a “vontade do eleitor”) e **dos partidos** (a “sociedade civil”), ajustando-as, ao mesmo tempo, àquelas mediatizadas pelo recortes (“geopolíticos”) das **unidades territoriais** (unidades federadas, circunscrições ou distritos eleitorais)?

O debate, portanto, permanece vivo, já que sempre poderá surgir proposta visando o universalismo total, isto é, sistema pelo qual todos os eleitores do país votariam em candidatos avulsos ou constantes de lista partidárias de todos os lugares, na escala do país, ou seja, tratar-se-iam de eleições sempre nacionais para representantes da esfera federal. De outro ângulo, poder-se-ia propor o voto distrital, pelo qual o país seria dividido em distri-

(*) Professor Doutor do Departamento de Geografia da FFLCH/USP.

tos eleitorais com tamanhos semelhantes (quanto ao número de eleitores), com candidatos avulsos e de listas partidárias e com um número fixo de eleitos para cada um deles. Finalmente, o sistema vigente no país, pelo qual a célula territorial para fins de representação é a unidade federada (os estados), com a sua extrema disparidade nas magnitudes de população e de eleitores e com um número mínimo (8) e máximo (70) fixados nos dois extremos para deputados federais e três senadores para cada um dos estados.

Independente do maior ou menor grau de sintonia de cada uma dessas fórmulas com o princípio da máxima representatividade almejada, e especificamente no que se refere ao legislativo federal, o fato é que há questões de outra ordem igualmente não resolvidas na longa tradição liberal. Tal é o caso, dentre outros, das tentativas de ajuste das demandas de cunho **étnico-cultural-territorial** àquelas da representação político-partidária convencional. No limite, portanto, não se trata apenas de garantir ao máximo as vontades individuais e coletivas, mas também, aquelas nem sempre contempladas pelos em geral pouco flexíveis sistemas vigentes.

A esse respeito, não custa o intenso debate no âmbito do marxismo europeu do início desse século, e especialmente a célebre contenda que envolveu o austro-húngaro Otto Bauer e o georgiano-soviético J. Stalin, a respeito da legitimidade ou não da complexa expressão das nacionalidades nos sistemas de representação político-partidária e nas casas legislativas então propostas para o contexto do socialismo real (Costa, 1992). Como ilustração, registre-se que o Império austro-húngaro, por exemplo, adotava o sistema bicameral, no qual as nacionalidades e as comunidades distritais eram representadas. No caso da ex-Iugoslávia socialista, também adotava-se sistema semelhante como forma de contemplar essas duas

demandas de representação, o que assegurou alguma eficácia para o ajuste das aspirações e projetos políticos das suas distintas nacionalidades e respectivos recortes territoriais internos.

Nos E.U.A., esse debate é interminável e remonta à sua estruturação inicial, radicalmente federalista, como sabemos. Entre os geógrafos, um destaque e, de certo modo, uma homenagem à posição política e teórica de um dos seus mais brilhantes representantes: Richard Hartshorne, que em 1950, no contexto do pós-guerra, publicou um belo artigo sobre os desafios da democracia representativa, abordando com lucidez os seus defeitos e inconsistência diante da multiplicidade dos desafios político-culturais-territoriais do seu país e os riscos da fragmentação. Alertava ele, entretanto, e especialmente os geógrafos (lembrando que muitos deles assumida ou dissimuladamente cultuaram a "competência autoritária") que diante da experiência recém-derrotada do nazi-facismo e mesmo de sistemas alternativos de centralismo político que se consolidavam, a aventura democrática, com todos os seu percalços e incongruências, ainda era o melhor caminho para o processo civilizatório das coletividades nacionais.

Voltando ao caso brasileiro, será que diminuir ou, no limite, suprimir o conteúdo territorial – e, portanto, federativo – dos sistemas de representação política contribuiria para o aperfeiçoamento do regime democrático no país? Para que os que julgam absurda a pergunta, não custa lembrar que, quando se questiona o fato de o voto de um eleitor de Roraima, por exemplo, valer muito mais que o de um paulista, está-se apontando, na prática, para as seguintes alternativas: a) negar aos eleitores de Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia o direito de eleger deputados federais (e mesmo seus três senadores); b) diminuir drasticamente o número máximo de deputados eleitos nesses estados (atualmente 8); aumentar a

bancada paulista (para além do teto de 70) e, por decorrência, as dos estados mais populosos, até os limites admitidos pela proporcionalidade face aos seus totais de eleitores; d) advogar o retorno ao *status* político de território para os estados menos populosos do país, o que reduziria o peso da sua representação política a nível nacional e; e) lutar pela implantação do voto distrital no país.

Não há consenso sobre essas propostas, nem mesmo quanto à mais elaborada delas, que prevê a implantação do sistema de distritos eleitorais (o voto distrital), o que garantiria um melhor ajuste entre as demandas diversas de representação: individual, partidária e, ao mesmo tempo, a político-territorial, compondo ao final um conjunto articulado e razoavelmente equilibrado no todo federativo do país.

É preciso estar atento, além disso, para alguns aspectos da nossa representação política vigente que procura combinar de modo casuístico e aparentemente irracional todos os ingredientes possíveis dessa questão, mas sempre o fazendo através de mecanismos extremamente convencionais e em geral inadequados. Lembre-se do sistema de alocação de cadeiras legislativas, do cômputo dos votos em branco como válidos para esse cálculo (dispositivo que deverá ser alterado), da permissividade para a criação de novos partidos, do problema do financiamento das campanhas eleitorais, etc. Além disso, e especialmente para os propósitos deste texto, salta aos olhos a indefinição das atribuições de representação política e de atividades parlamentares do Senado e da Câmara Federal.

Em princípio, espera-se do primeiro uma função precipuamente federativa, isto é, de ações amplas e permanentes com vistas ao equilíbrio entre as unidades federadas (daí o número fixo de cadeiras por estado, independente da sua população e do número de eleitores). À Câmara, por

sua vez, caberiam ações de âmbito e interesse nacionais, ancoradas no amplo espectro político da sociedade civil e dos valores e interesses de classe, associativos, corporativos, etc., independente da sua origem especificamente territorial. Sabe-se, entretanto, que não é o que tem ocorrido na prática, fato que sugere uma influência ainda forte nas articulações da sociedade, das injunções locais, estaduais e regionais, com repercussões diretas na dinâmica política observável na Câmara Federal. Por outro lado, atividades legislativas meramente complementares ou simplesmente "não federativas" por parte do Senado.

Em suma, sob qual perspectiva deve ser examinado o chamado *imperativo territorial* nos sistemas de representação política? Como um indesejável ingrediente impregnado de irracionalidade como querem alguns, isto é, um fator estranho, deformador e dissolutor da desejada individualidade-universalidade (esta sim, que daria coerência e pureza à representação dos indivíduos, partidos e grupos sociais na democracia institucional) e que, portanto, deveria ser eliminado de vez; ou, sob outro ângulo, a sua recorrência em todos os sistemas representativos tentados e implantados até aqui na história do liberalismo político, não significa que ele expressa, sob formas diversas, um elemento permanente da consciência dos indivíduos, da ação política dos grupos sociais (até dos mais socializados das metrópoles) e dos múltiplos interesses políticos do conjunto da sociedade de um país? Trata-se, portanto, de reconhecer a relevância e a concretude desse processo social - a política como expressão de territorialidades diversas - e buscar alternativas inovadoras capazes de integrá-lo plena e adequadamente ao sistema institucional de representação política.

É evidente que estamos diante de um enorme desafio político para um país com as características do Brasil. Poucos se dão conta da difi-

culdade de organizar eleições gerais num país com 101 milhões de eleitores espalhados por 8,5 milhões de km² e com as disparidades populacionais e sócio-econômicas que conhecemos (ver quadro na p. seguinte); ou de que nos estados (9) e municípios amazônicos (cerca de 700), por exemplo, vivem 20 milhões de pessoas, mais da

metade das quais em centros urbanos com centenas de quilômetros de distância entre si e pontilhados por micro-comunidades dispersas na imensa região. Como organizar e representar politicamente do melhor modo possível uma sociedade estruturada territorialmente desse modo, talvez um caso único no mundo?

ESTADO	SEÇÕES	ZONAS	MUNICÍPIOS	ELEITORES
AC	892	8	22	287.786
AL	4.536	53	102	1.268.884
AM	3.551	66	62	1.231.081
AP	561	9	16	173.884
BA	25.468	239	415	7.635.218
CE	16.175	111	184	4.338.238
ES	6.111	55	77	1.901.771
GO	9.008	121	242	2.758.422
MA	10.145	91	217	2.782.116
MG	34.679	315	853	11.241.173
MS	3.883	52	77	1.186.962
MT	4.682	57	126	1.430.695
PA	10.634	77	143	3.031.696
PB	7.665	76	223	2.217.296
PE	14.554	143	185	4.851.695
PI	5.952	96	221	1.787.411
PR	18.836	206	399	6.078.799
RJ	24.644	233	91	9.676.329
RN	5.418	68	166	1.630.817
RO	2.507	31	52	775.054
RR	456	4	15	140.504
RS	23.038	172	467	6.594.884
SC	12.099	101	293	3.353.065
SE	3.091	35	75	1.028.501
SP	43.613	374	645	22.100.788
TO	2.280	30	139	666.540
SUBTOTAL	294.478	2.823	5.507	100.169.609
DF	2.827	13	1	1.077.686
EXTERIOR	177	10	90	36.826
TOTAL	297.482	2.846	5.598	101.284.121

Fonte: TSE - Supervisão de Estatística Eleitoral

Data: 25.11.96

No caso da Amazônia – sempre o alvo dos raciocínios bipolares no imaginário político nacional – seria ingênuo pressupor que grupos sociais com origens étnico-culturais tão diversas e organização territorial (a formal e a construída em sua vivência) tão singular face ao restante do país, pudessem contentar-se em expressar-se politicamente tão somente através dos mecanismos convencionais de representação atualmente disponíveis. A esse respeito, destaque-se que, afora os partidos e os sindicatos de trabalhadores urbanos, uma original articulação política das comunidades e de organizações não-governamentais de âmbito regional, o Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, congrega atualmente mais de 300 entidades representativas das populações extrativistas (seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco, açazeiros), colônias de pescadores e comunidades protetoras de lagos e ribeirinhos, trabalhadores rurais e lideranças indígenas diversas. Sob essa perspectiva,

isto é, desse campo complexo de lutas políticas, é certamente menos importante o número de deputados eleitos (em si), do que a invenção urgente de mecanismos realmente inovadores que assegurem, ao mesmo tempo, a sua representação efetiva no campo das lutas sociais em curso no país e nas instâncias institucionais de ação e decisões políticas atualmente disponíveis no país.

Por que o exemplo da Amazônia e não o do sul do país, para ilustrar esses contrastes? Talvez porque seja importante destacar que as distorções do já exaurido sistema convencional de representação política e a sua desejada reformulação, ao lado das iniciativas da sociedade organizada do país de fazer-se representar e agir do modo mais eficiente possível (porque este é o seu principal objetivo político) sejam, certamente, uma questão nacional, mas recorrentemente emprenhada pelo ritmo e pelas singularidades das territorialidades.

BIBLIOGRAFIA

- COSTA, Wanderley M. *Geografia Política e Geopolítica. Discursos sobre o Território e o Poder*. São Paulo, Hucitec-Edusp, 1992.
- HARTSHORNE, Richard. The Functional Approach in Political Geography. In: *Annals of the American Association of Geographers*, New York, v. 40, 1950.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de. A Reforma das Instituições Políticas: A Experiência Brasileira e o Aperfeiçoamento Democrático. In: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 36, 1993.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. As Eleições Gerais de 1994: Uma Apreciação Geral. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 38, 1995.