

8 JUN 1986

BOLIVAR LAMOUNIER

FOLHA DE SÃO PAULO

O descrédito em que se encontra neste momento o Poder Legislativo deve-se evidentemente a fatores circunstanciais. Consumado o retorno ao poder civil, com a eleição de Tancredo Neves, o Congresso Nacional teve um momento fugaz de harmonia com a opinião pública quando votou o reestabelecimento das eleições diretas para a Presidência da República, estendeu o direito de voto aos analfabetos e removeu uma boa parte do que se convencionou chamar de "entulho autoritário". De lá para cá o desencontro da instituição com as expectativas da sociedade foi crescente. Jetons indevidamente pagos e indevidamente recebidos, "trens da alegria", absenteísmo maciço e projetos irrelevantes comprometeram gravemente a imagem pública da maioria dos atuais senadores e deputados. A poucos meses da instalação do Congresso constituinte, esta situação é certamente preocupante. Tudo indica, porém, que a renovação em novembro será maciça. Alterada a sua composição e recuperada a plenitude de suas prerrogativas, após a Constituinte, o comportamento da instituição será sem dúvida outro.

É porém inegável que a legitimidade da representação vem sendo questionada há vários anos, e por motivos mais profundos. Um deles é a conhecida distorção existente na composição da Câmara Federal. O número mínimo de quatro deputados atribuído aos Territórios e de oito aos pequenos Estados resulta em flagrante super-representação de suas populações. A fixação do número máximo em sessenta deputados leva a uma sub-representação não menos flagrante de São Paulo, que pelo critério puramente aritmético já estaria ultrapassando a casa dos cem deputados. Os resultados do recadastramento irão certamente aumentar o relevo deste problema, tendo em vista o formidável aumento percentual do eleitorado paulista. Milhares de migrantes que antes retornavam a seus Estados para votar estão agora transferindo em definitivo os seus títulos. Este fato antecipa e torna mais contundentes as implicações políticas do crescimento populacional de São Paulo. As projeções do IBGE indicam que em 1990 —data presumível da primeira eleição legislativa após a Constituinte— o Estado terá 22,5% da população total do país, estimada em 151 milhões. O Congresso constituinte não poderá deixar de examinar

estes dados, e em função deles o melhor meio para se chegar a uma representação equilibrada.

Não se trata, é claro, de uma simples questão numérica. O que tornou particularmente questionável o esquema vigente da representação por Estados, que afinal de contas vem de longe e pode invocar argumentos ponderáveis a seu favor, foi o uso que dele fizeram os governos militares. Estabelecido o bipartidarismo compulsório em 1965, a Arena passou a funcionar como a maioria obediente que assegurava a docilidade do Legislativo, e dessa forma a legitimidade formal do próprio regime. A super-representação das regiões menos desenvolvidas era o complemento necessário desse esquema, ao lado de pressões e eventualmente de cassações de mandatos, produzindo maiorias parlamentares muito superiores às que resultavam das urnas. De 1966 a 1978, o percentual de cadeiras controladas pela Arena, no início de cada legislatura, esteve no mínimo quinze pontos acima do correspondente percentual de votos populares. Deve-se também acrescentar que aquela antiga ponderação dos Estados menores tornou-se acentuadamente ilegítima quando deixou de ser um mecanismo vinculado apenas à composição da Câmara, estendendo-se também à composição do Colégio Eleitoral. Como se recorda, o Colégio montado para eleger o sucessor do general Figueredo era integrado pelos senadores e deputados e por seis delegados das Assembleias estaduais, indicados pelo partido majoritário em cada uma delas, independentemente da população de cada Estado. É evidente que a combinação destes três critérios resultava em grave distorção e que não teria legitimidade um presidente esco-

lhido por esse processo e ao mesmo tempo em antagonismo com as preferências da opinião nacional.

Removidos estes fatores de agravamento, a questão volta a ser a busca de uma distribuição mais equilibrada, que reflita melhor os volumes populacionais sem entretanto reduzir a um mínimo impraticável a participação dos pequenos Estados. É preciso reconhecer que bancadas demasiado exiguas não terão condições de defender na Câmara os interesses legítimos dos Estados menores, ou o farão aumentando o conservadorismo de que são acusados, visto que um número muito reduzido de cadeiras provavelmente resultará em virtual monopólio da representação por parte das oligarquias mais empedernidas. É preciso convir também que os grandes Estados, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, são centros decisivos na formação da opinião nacional; e portanto que o aumento de suas bancadas para torná-las rigorosamente proporcionais a suas respectivas populações não é um dogma que deva ser seguido ao pé da letra. Acrescenta-se que este problema não envolve apenas princípios e doutrinários. Ele obedece também a uma pequena tirania da aritmética. Pelo critério puramente proporcional, de duas, uma: ou teríamos os menores Estados representados por apenas um ou dois deputados, ou manteríamos um mínimo razoável, e neste caso a proporcionalidade nos forçaria a aceitar uma Câmara verdadeiramente mastodôntica. É preciso não esquecer que o crescimento desmesurado foi uma das causas do mau desempenho da instituição e da vertiginosa perda de prestígio dos deputados nos últimos anos. Com a inclusão do Distrito Federal, a partir deste ano, teremos 487 deputados fede-

rais. Talvez seja o caso de lembrar que a Câmara norte-americana começou com 65, no tempo de George Washington, e tem hoje 435 representantes, para uma população superior a 230 milhões.

Depreende-se do que foi dito que a composição da Câmara deve ser reexaminada não apenas em função da representatividade numérica em relação às populações e do chamado equilíbrio federativo, mas também à luz de requisitos de funcionalidade, que obviamente aconselham a limitação e se possível a redução do total de deputados federais. O projeto de Constituição elaborado pelo jurista Fábio K. Comparato procura resolver estes problemas tornando fixo o número de deputados em quinhentos e abolindo para efeitos eleitorais a divisão em Estados, vale dizer, tomando o conjunto do país como uma única circunscrição eleitoral. Esta solução foi cogitada e descartada por Assis Brasil, autor principal do Código de 1932, que forneceu o modelo básico para o sistema ainda vigente. A solução unitária não lhe pareceu prática num país tão vasto. "Parece e é realmente injusto —escreveu Assis Brasil— que todos os representantes podendo decidir dos negócios de todos os Estados da União, não seja lícito ao eleitor habitante de qualquer ponto do território nacional dar ou negar o seu assentimento à nomeação de qualquer deles. Deteve-me, porém, a consideração da vastíssima extensão (...) Preferi a representação por Estado, não sem compreender que esta concessão é a única jaça que a meus olhos mingua o mérito do plano".

O subcomitê que trata do Poder Legislativo no âmbito da Comissão Afonso Arinos houve por bem acolher, e remeterá à consideração do plenário, a minha sugestão de que a Câmara tenha um máximo de 420 membros, proporcionalmente à população dos Estados, com os reajustes necessários para que nenhum tenha menos de seis ou mais de setenta deputados. Estes limites mínimo e máximo atenuam as desproporções hoje existentes na participação das diferentes regiões, como se vê pela tabela abaixo. Não menos importante, porém, é a redução do total, a meu ver indispensável à funcionalidade da instituição, por sua vez indispensável para a recuperação de seu prestígio e de sua legitimidade.

Tabela 1

PORCENTAGEM DAS REGIÕES NA POPULAÇÃO E NA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA FEDERAL

Regiões	% da População em 1990	% da Câmara	
		Atual	Proposta Lamounier
Norte	5.73	9.65	9.01
Nordeste	28.78	30.60	29.61
Sudeste	43.84	34.70	38.81
Sul	14.66	16.84	14.99
Centro-Oeste	6.98	8.21	7.59
Total (= 100)	151 milhões	487	420

Fonte: Bolívar Lamounier

BOLIVAR LAMOUNIER, 43, é diretor do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Iesp) e também membro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.