

Sobre a representação dos Estados na Câmara dos Deputados

Arlindo Fernandes de Oliveira

Sumário

1. Roraima e São Paulo. 2. O contexto da distorção. 3. A situação atual. 4. Região Norte. 5. Questão jurídica. 6. Região Nordeste. 7. Região Sul. 8. Região Centro-Oeste. 9. A questão goiana. 10. Uma alternativa que pretende a viabilidade legislativa. 11. A distorção da representação dos Estados e a reorganização político-administrativa do Brasil. 12. Conclusão.

Um dos problemas mais significativos da democracia representativa brasileira, pré-existente à Constituição de 1988 mas mantido por ela, é a distorção da representação das unidades federadas na Câmara dos Deputados. Trata-se de assunto cuja importância e mesmo centralidade não pode ser desprezada: princípio basilar da democracia representativa é que o voto de cada pessoa tenha o mesmo peso que o de outra. O atual sistema permite que o voto de um cidadão seja dezenas de vezes mais significativo, nas eleições para a Câmara, do que o voto de outro. Essa situação é incompatível com o aperfeiçoamento democrático de nosso regime político.

A Constituição brasileira (art. 45, *caput*), determina que a representação dos Estados na Câmara dos Deputados é proporcional à população. Entretanto, a seguir, estabelece um piso e um teto dessa representação (oito e setenta deputados, respectivamente) que implicam a negação dessa proporcionalidade.

Arlindo Fernandes de Oliveira é advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Octaciano Nogueira, em trabalho a respeito do tema¹, parte das premissas de que essa distorção *não é obra do regime militar que, na verdade, se utilizou desse expediente, como de inúmeros outros, para reforçar a Arena, durante o bipartidarismo; sua origem remonta à Constituinte de 1890, quando, por sinal, o problema foi exaustivamente debatido; a partir daí, incorporou-se à tradição de nosso Direito Constitucional legislado, em todas as subseqüentes Constituições; e o princípio, portanto, estabelecido durante as fases democráticas sob as quais viveu o País e mantido sempre que se restaurou o livre debate, subseqüente aos regimes de exceção, foi invariavelmente preservado, como ocorreu em 1946 e 1988. Logo, a manutenção ou a revogação do piso e do teto nada tem a ver com casuísmos e o entulho autoritário, como, de resto, frisou o prof. Fleischer*².

Essa informação é, sem qualquer dúvida, importante e revela o quanto a desproporção na representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados é tema tormentoso e, embora implique flagrante desrespeito a um princípio democrático elementar – a igualdade do voto –, os problemas que coloca são de difícil superação. Pretendemos demonstrar, neste artigo, que é necessário enfrentar essa questão e que é possível conquistar avanços importantes, sem desrespeitar a realidade sócio-política brasileira e as implicações que a questão federativa tem sobre esse tema.

Outro estudioso importante, Jairo Marconi Nicolau³, entende que *quando a distribuição de cadeiras na Câmara é desproporcional, ela produz distorções que podem ser dimensionadas de duas maneiras. A primeira delas, a qual chamarei de FEDERATIVA, enfatiza as perdas e os benefícios que as diversas unidades territoriais têm quando comparadas. A segunda, a qual chamarei de PARTIDÁRIA, toma os partidos como unidade básica dos efeitos da alocação desproporcional*. O presente artigo dedica-se a examinar, sobretudo, o que Jairo Nicolau chama de desproporção federativa, até porque, em última análise, a desproporção partidária pode ser, muitas vezes, expressão da primeira.

1. Roraima e São Paulo

É conhecida a situação dos Estados de Roraima e de São Paulo, que expressa, como uma caricatura, essa desproporção: conforme os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, relativos ao censo de 2000, Roraima tem 324.397 habitantes e elege 8 deputados federais (um deputado federal para cada 40.549 habitantes), enquanto São Paulo tem 37.032.403 habitantes e 70 deputados federais (um deputado para cada 529.034 mil habitantes).

Ainda conforme o Censo de 2000, cujos dados sobre a população brasileira e de cada uma de suas unidades federativas utilizaremos neste trabalho, o Brasil tinha, em 1999, ano em que foram apurados os dados do censo, 169.799.170 habitantes. Como a Câmara dos Deputados é composta de 513 deputados federais, a representação aritmética exata é de um deputado para cada 330.993 habitantes.

Assim, para que a expressão de São Paulo e Roraima na Câmara seja aritmeticamente correta, Roraima deveria ser representado por apenas um deputado federal e São Paulo deveria ter 111,8 deputados (37.032.403 habitantes dividido por 330.993). Vistas as coisas dessa forma, o problema parece insolúvel. Seriam necessárias reformas constitucionais de tal vulto que inexistiriam condições político-legislativas para aprovar emenda à Constituição que corrigisse tal desproporção.

2. O contexto da distorção

Nossa convicção, entretanto, é de que é possível, mediante uma reforma pontual da atual Constituição e a disciplina legislativa subseqüente, promover alterações significativas, capazes de minorar essas desigualdades, remanescendo uma situação aceitável, sobretudo se levarmos em conta o sistema federativo que o Brasil adota.

3. A situação atual

Um primeiro elemento da análise consiste em registrar que as diferenças atual-

mente existentes atingem um número de unidades federativas bastante menor do que aquele que é comumente registrado pela mídia. Ressalvadas as diferenças pouco significativas em que a unidade federativa tem um ou dois deputados a mais ou a menos do que deveria, apenas 7 das 27 unidades da Federação têm um número significativo de deputados federais cuja diferença, em relação à representação aritmética exata, é distorcida em um número igual ou superior a três.

São essas unidades federativas: São Paulo, cuja população é a grande prejudicada pelo sistema atual, pois deveria contar com 42 deputados federais além dos setenta que elege, e os Estados de Roraima (tem 8 quando deveria ter 1), Amapá (tem 8 quando deveria ter 2), Acre (tem 8 quando deveria ter 2), Tocantins (tem 8 quando deveria ter 4), Rondônia (tem 8 quando deveria ter 4) e Sergipe (8 quando deveria ter 5).

A situação do Estado de São Paulo é peculiar porque, conforme opinião generalizada, inexistem condições políticas para aumentar a sua bancada federal de 70 para 112, uma vez que os representantes dos demais Estados, diante do poder econômico dessa unidade federada, não aceitariam que dispusesse de maior poder político. É impossível, entretanto, enfrentar o assunto com seriedade sem aumentar a representação desse Estado, uma vez que a proposta de redução do número total de deputados, mantendo o teto, não tem viabilidade legislativa pela simples razão de que os deputados federais em exercício não aprovarão uma proposta de emenda à Constituição cujo resultado prático, na eleição subsequente, é dificultar significativamente a sua reeleição. Isso ocorreria caso fosse reduzido o número total de deputados.

4. Região Norte

O Estado do Amazonas (2.812.577 habitantes) é representado por oito deputados

federais. Sua representação exata seria de 8,49 deputados. Tomando-se em conta que esse Estado cresce em ritmo superior à média nacional, podemos afirmar que, no presente, e principalmente, nos próximos pleitos, esse Estado estaria corretamente representado por 9 deputados. O Pará (6.192.307) tem 17 representantes, quando sua população o autoriza a ter 19. Assim como o Amazonas, e todas as demais unidades federativas da Região Norte, a população do Pará cresce mais do que a média nacional.

Conforme visto, nessa Região está concentrado o excesso de representação nos Estados de Roraima (7), Amapá (6), Acre (6), Rondônia (4) e Tocantins (4). O Estado do Pará deveria ter dois representantes a mais e o Amazonas, um a mais. Assim, a Região Norte conta com 65 deputados federais. O número que corresponderia à sua representação adequada, do ponto de vista aritmético, seria 41.

Portanto, os Estados que contam com representação significativamente superior àquela que corresponderia à sua população são esses mencionados, todos da Região Norte, além de Sergipe. Esse quadro dificilmente poderia ser equacionado nos marcos da atual Constituição.

5. Questão Jurídica

Além das razões de ordem prática acima expostas, há uma questão de natureza jurídico-constitucional: o limite mínimo de representação dos Estados na Câmara – o piso de oito representantes – foi definido pelo Constituinte originário, que estabeleceu, igualmente, como norma material inamovível – a chamada cláusula pétrea – o princípio federativo. É plausível a argumentação de que o piso de representação na Câmara dos Deputados expressa um projeto, que animou a Assembléia Constituinte, no sentido de fortalecer politicamente os Estados menores para contribuir à diminuição das diferenças regionais, outro princípio sediado na Constituição.

6. Região Nordeste

O Nordeste tem 47.741.711 habitantes. Desse modo, sua representação aritmética exata seria 144 deputados. Ocorre que essa Região é representada na Câmara por 151 deputados. Vale dizer, o Nordeste conta com 7 deputados federais a mais do que lhe importaria a exata matemática.

A Bahia é habitada por 13.070.250 pessoas e conta com 39 representantes na Câmara dos Deputados. Sua representação ideal seria 39,5 deputados. O Rio Grande do Norte tem população de 2.776.782 e oito deputados. Sua representação ideal seria 8,4 deputados. Alagoas, com 2.822.621 habitantes e nove parlamentares na Câmara, deveria ter 8,52 (9) deputados federais. O Ceará conta com 7.430.661 habitantes e 22 deputados. Idealmente, deveria ter 22,4 deputados. Pernambuco tem 7.918.344 moradores e 25 representantes. Conforme o cálculo aritmético, deveria ter 23,9 (24) deputados federais. O Maranhão, com a população de 5.631.475 habitantes, tem 18 deputados. Conforme o mesmo cálculo, sua representação ideal seria 17. O Piauí tem 2.843.279 habitantes e 10 deputados federais. O número ideal seria 8,6 (9) deputados. A Paraíba tem 12 deputados federais e população de 3.443.825. Portanto, sua representação deveria ser de 10,4 (10) deputados. E, finalmente, Sergipe, com 1.784.475 habitantes, tem o piso de representantes (8), quando sua representação ideal seria de 5,4 (5) deputados.

Vê-se a diferença entre a soma dos representantes com que cada Estado deveria contar e o número global. Essa diferença deve-se ao fato de que a Bahia encontra-se em condições de ter um representante a mais. Na soma, temos o número citado de sete deputados federais acima do que seria a representação exata, do ponto de vista meramente matemático.

7. Região Sul

Outro elemento da mitologia, não raro, difundida com relação a esse assunto, é a pre-

tensa sub-representação dos Estados da Região Sul na Câmara dos Deputados. Essa afirmação não resiste a uma análise da realidade. O Estado do Rio Grande do Sul, que tem 10.187.798 habitantes, conta com os deputados federais que lhe cabem, aritmeticamente, (31). O mesmo ocorre com o Estado de Santa Catarina (17 representantes). O Paraná, que sofreu, há alguns anos, processo de emigração, conta com 30 representantes, um a mais do que seria adequado à sua população.

Assinale-se, a respeito dessa região, que sua taxa de crescimento demográfico tem sido inferior à taxa nacional, nos últimos anos, o que aponta para uma situação em que o atual número de representantes na Câmara dos Deputados tende a ser superior àquele que lhe corresponderia. Desse modo, não há que falar em sub-representação dos Estados da Região Sul na Câmara dos Deputados. Hoje, a Região tem um deputado federal a mais do que os números lhe asseguram.

8. Região Centro-Oeste

Não faz muito, a situação das unidades federadas da Região Centro-Oeste era comparável com aquela em que se encontravam os novos Estados da Região Norte, ou seja, a sobre-representação era bastante expressiva. Ainda hoje, sobrevém uma certa representação além da que corresponderia à sua população, que decorre de dois contextos distintos. O primeiro relaciona-se com o Estado de Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. O segundo refere-se a Goiás. O processo demográfico recente aponta no sentido da correção desse quadro, uma vez que a população de todas as unidades federadas da Região Centro-Oeste cresce a uma taxa superior à do Brasil.

Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal cresceram, na última década do século passado, a taxas superiores a 2% ao ano, enquanto o Brasil vem crescen-

do menos de 1,5%. Essa tendência tem sido mantida neste início de século.

De qualquer modo, o Distrito Federal tem 2.051.146 habitantes, número bastante para lhe autorizar 6 representantes na Câmara. Mato Grosso do Sul, 2.078.001 habitantes, o que o coloca na mesma situação. Ao Estado do Mato Grosso, com 2.504.353, conforme a fórmula matemática, caberiam 7,56 deputados, número que pode ser arredondado para 8. Goiás tem 5.003.228 habitantes. Assim, o número de representantes na Câmara, pelo critério matemático (população dividida por 330.033), seria 15. Esse Estado é um caso à parte, no contexto do problema que ora discutimos. Sua situação decorre, como veremos a seguir, da interpretação de norma do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

9. A questão goiana

O Estado de Goiás, à época da Assembleia Nacional Constituinte, contava com 17 representantes na Câmara dos Deputados. Durante os debates a respeito da criação do Estado de Tocantins, parlamentares goianos resistentes à tese argumentavam que a representação política de Goiás seria prejudicada. Por esse motivo, em negociação política, foi acrescido, ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição, o § 2º do art. 4º, pelo qual é assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.

Embora o legislador constituinte originário tenha inscrito esse dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para torná-lo aplicável apenas à eleição subsequente, de tal maneira que os parlamentares goianos aceitassem a criação do Estado de Tocantins, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu a esse texto a condição de norma permanente, o que engessou a representação de todos os Estados na Câmara e converteu em letra morta a competência que a Constituição e a Lei Complementar nº 78,

de 1993, conferem ao próprio TSE para, com base em dados fornecidos pelo IBGE, alterar, um ano antes das eleições, o número de representantes de cada Estado na Câmara dos Deputados.⁴

O Tribunal Superior Eleitoral é um órgão do Poder Judiciário. Em princípio, somente age quando provocado, conforme os princípios pertinentes. Entretanto, sua atitude proativa com relação aos projetos de lei e outros assuntos que dizem respeito ao processo eleitoral tem sido objeto de acesa polêmica. Nesse caso, estranhamente, resignou-se a uma atitude conservadora. Entendemos que é competência do TSE corrigir as distorções que ocorrem entre todos os demais Estados, respeitados os limites máximo e mínimo definidos na Constituição.

Vimos, assim, que o quadro geral do problema aqui apontado registra a Região Sul com um representante a mais do que a sua população autoriza; a Região Nordeste com sete a mais, a Região Centro-Oeste com seis a mais. O centro da questão é a Região Norte, que conta com 24 deputados federais além do que sua população indica. Quanto à Região Sudeste, excetuado o Estado de São Paulo, a distorção é limitada, pois o Rio de Janeiro tem dois deputados a mais do que seria rigorosamente correspondente à sua população, Minas Gerais com dois Deputados a menos e o Espírito Santo com um Deputado a mais.

Assim, a correção da distorção da representação popular na Câmara dos Deputados, a partir desse critério inicialmente citado, importaria mudanças que parecem praticamente impossíveis, do ponto de vista de sua viabilidade legislativa. Muito dificilmente seria aprovada pela Câmara dos Deputados proposição legislativa que reduzisse a representação de Roraima em sete deputados; do Amapá e do Acre em seis deputados; de Rondônia e Tocantins em quatro deputados; de Sergipe em três deputados; do Rio de Janeiro, Paraíba, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e de Goiás em dois de-

putados, enquanto os Estados do Maranhão, Espírito Santo, Paraná e Piauí perderiam um deputado cada.

Por outro lado, São Paulo deveria ganhar 42 deputados, a Bahia e o Amazonas, um deputado cada.

Parece-nos claro que não existe viabilidade político-legislativa para promover tal mudança. Seria necessária a aprovação de uma alteração na Constituição que instituisse o piso de representação em um Deputado Federal por unidade representativa, que caberia à representação de Roraima, e que suprimisse o teto, ou o elevasse, de forma que São Paulo pudesse contar com os 112 representantes a que tem direito, pelos cálculos pertinentes.

10. Uma alternativa que pretende a viabilidade legislativa

Recorde-se que a população brasileira apurada pelo Censo de 2000 era, conforme vimos, de 169.799.170 habitantes. Como a Câmara dos Deputados é composta por 513 integrantes, cada Deputado, idealmente, representa 330.993 pessoas. Caso o número total de integrantes da Câmara dos Deputados seja aumentado para 543 - com teto de representação estadual de 100 deputados - cada parlamentar, idealmente, representaria 312.705 brasileiros.

Essa alteração implica que o Estado de São Paulo não contaria com 12 dos parlamentares a que teria direito, pelo cálculo matemático puro. Entendo, entretanto, que não apenas se corrigiria substancialmente a distorção que este artigo comenta, como possibilitaria que os Estados que continuam beneficiados, além de reduzidos em número, estivessem mais próximos de sua representação ideal, com exceção de seis unidades federadas, a saber: Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia e Sergipe.

As distorções que debilitam a representatividade da cidadania na Câmara dos Deputados ficariam restritas, rigorosamente, a esses sete Estados, os seis beneficiados pelo piso

de oito representantes e São Paulo, que teria 100 deputados ao invés de 118, situação substancialmente distinta daquela ora existente, quando tem 70 deputados ao invés de 112.

Desse modo, a representação dos Estados na Câmara dos Deputados passaria por dois critérios: o primeiro seria aplicado a sete unidades federativas para as quais a simples representação matemática não se aplica, quais sejam, São Paulo e os seis Estados beneficiados. O outro critério, rigorosamente matemático, seria aplicado a todos os demais Estados.

Vejamos, a partir de agora, como ficaria a representação de cada unidade federada na Câmara, nessa hipótese:

Estados	nº de Habitantes	nº de Deputados
Roraima	324.397	8
Amapá	447.032	8
Acre	557.526	8
Tocantins	1.157.098	8
Rondônia	1.379.787	8
Sergipe	1.784.4758	8
Distrito Federal	2.051.146	8
Mato Grosso do Sul	2.078.001	8

Essas seriam as unidades da Federação cuja representação na Câmara dos Deputados estaria acima do que lhes caberia, se aplicada a fria matemática. Além dessas unidades federativas, o Estado de São Paulo continua sub-representado, embora em um plano razoável.

Para que os demais Estados sejam representados adequadamente, o segundo cálculo deve limitar-se à divisão de sua população pelo número total de integrantes da Câmara, excluída a representação de São Paulo e dos seis Estados sobre-representados.

O cálculo, assim, deveria seguir o seguinte procedimento:

População de Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul e São Paulo:

46.841.865. Assim, a população das demais vinte unidades federativas é de 122.957.305. A representação das nove unidades federativas que essa proposta exclui da divisão estritamente matemática é de 543, menos a representação de São Paulo (100) somada à dos oito Estados de menor população (8 vezes 8, 64), ou seja, 164.

Desse modo, cada deputado federal que representa as vinte demais unidades da Federação tem como base a representação ide-

al, calculada pela divisão de sua população, 122.957.305, pelos seus representantes, 543 menos 164, ou seja, 379. Teríamos, assim, o número-base para o cálculo da representação de cada unidade federativa na Câmara dos Deputados: 122.957.305 dividido por 379 = 324.425. Cada Deputado Federal deverá representar, idealmente, essa quantidade de habitantes.

Observe-se, agora, como ficaria a representação dos demais Estados:

Estados	nº de habitantes	nº de Deputados
Amazonas	2.812.557	9
Pará	6.192.307	19
Maranhão	5.651.475	17
Piauí	2.843.278	9
Ceará	7.430.661	23
Rio Grande do Norte	2.776.782	9
Paraíba	3.443.825	11
Pernambuco	7.918.344	24
Alagoas	2.822.621	9
Bahia	13.070.250	40
Minas Gerais	17.891.494	55
Rio de Janeiro	14.391.282	44
Espírito Santo	3.097.232	10
Mato Grosso	2.504.353	8
Paraná	9.563.458	29
Santa Catarina	5.356.360	17
Rio Grande do Sul	10.187.798	31
Goiás	5.004.197	15

11. A distorção da representação dos Estados e a reorganização político-administrativa do Brasil

Outra matéria polêmica que se vincula a esse tema é a necessidade de reorganização

político-administrativa do Brasil, que estaria a exigir a criação de novos Estados, como o de Tapajós, que se destacaria do Pará, Araguaia, que se constituiria de municípios do norte do Estado de Mato Grosso, assim como de dois Territórios federais no Estado do Amazonas.

A experiência histórica recente do Brasil, com os Estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins, sobretudo, demonstra os aspectos positivos, para a cidadania e para o desenvolvimento, assim como para o combate aos desequilíbrios regionais, da criação de novos entes federativos. A criação de novos Territórios, atualmente, se faria necessária, também, por razões de segurança e para um mais efetivo combate a crimes como o contrabando, o tráfico de drogas e o terrorismo.

Ora, a Constituição determina que cada Território federal terá quatro representantes na Câmara dos Deputados e cada Estado tem direito ao piso de oito representantes. Essa equação constitucional, portanto, constitui um elemento que torna mais difícil a redivisão territorial do Brasil mediante a criação de novos Estados e Territórios.

12. Conclusão

Em síntese, o problema da representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados deve ser objeto de toda atenção por parte de quem pretende aperfeiçoar o regime democrático - a democracia representativa.

Não existe distorção significativa na representação dos Estados das regiões Sul e Nordeste. Do mesmo modo, a representação da região Sudeste, exclusive o Estado de São Paulo, não é problemática, quanto a esse ponto de vista. Na região Centro-Oeste, dentro de alguns anos, a representação estará adequada à população, que cresce mais do que a brasileira.

Portanto, esse não é um problema insólvel, do ponto de vista político. Ao contrário, o aumento da representação do Estado de São Paulo em trinta deputados, acompanhada de igual aumento do número total de deputados, ou 543, significaria um progresso extraordinário. Recorde-se que a Câmara

dos Deputados da Alemanha (Bundestag), que tem metade da população brasileira, conta com cerca de 650 deputados⁵.

As demais diferenças e desproporções que remanesçam poderão ser admitidas, na medida em que sejam debitadas ao princípio federativo, como é o caso da representação dos Estados da Região Norte com escassa população, como Roraima, Amapá e Acre. Por outra parte, é de se esperar que o Tribunal Superior Eleitoral cumpra as atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e pela Lei Complementar nº 78, de 1993, e promova as adequações necessárias, um ano antes das eleições.

Notas

¹ Representação Proporcional e Distorção Eleitoral, Revista Estudos Eleitorais, do Tribunal Superior Eleitoral, v. 1, nº 1, jan/abr. 1997, pág. 137 e seguintes.

² David Fleischer, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília e autor de estudos significativos sobre a matéria.

³ As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira, DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 40, nº 3, 1997, pp. 441 a 464.

⁴ A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, assim dispõe:

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de Deputados federais não ultrapassará 513 (quinhentos e treze) representantes, fornecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior à eleição, a atualização demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo Único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

⁵ Devido ao sistema eleitoral alemão, misto, e ao fato de que o número de deputados de cada partido é definido pelo voto na lista, assegurado o mandato de todos os que se elegerem pelos distritos, o número total de deputados varia em cada eleição, a partir do número-base de 650.