

Ivo Coser

A REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NAS CONSTITUINTES DE 1946 E 1988

O objetivo deste trabalho é comparar o debate e o comportamento das bancadas dos estados nas constituintes de 1946 e 1988 no que diz respeito ao tema da representação dos estados no parlamento.¹ Buscamos com esta análise apontar para mudanças significativas no comportamento das bancadas estaduais. O tema da distorção da representação dos estados no parlamento é debatido conjuntamente ao do pacto federativo – não ocorre uma discussão acerca da distorção da representação como um problema da relação entre eleitor e cadeiras, mas como um assunto que envolve o equilíbrio dentro de uma federação heterogênea.

Constituinte de 1946: a busca do equilíbrio

O debate ocorrido na Constituição de 1946 acerca da representação proporcional dos estados na Câmara dos Deputados revela um altíssimo grau de coesão entre as bancadas paulista e mineira, no que diz respeito a evitar distorções que favorecessem os estados menos populosos.

A polarização desse debate ocorreu em torno de duas posições: a primeira considerava que, com a existência do Senado – que representava igualmente os estados –, a Câmara dos Deputados deveria representar o povo, ou seja, cada eleitor. A segunda considerava que se deveria evitar a tirania dos estados mais populosos e mais ricos sobre os menos desenvolvidos. Nesta concepção, o Senado, por si só, não garantiria a unidade federativa, devendo, então, existir mecanismos institucionais que impedissem um aumento excessivo da representação dos estados mais populosos.

A Constituição de 1946 buscou reforçar o equilíbrio federativo ao estabelecer que o Senado, tal qual a Câmara, detivesse a iniciativa na proposição de leis. Este papel na Constituição de 1934 era de atributo exclusivo da Câmara baixa, cabendo ao Senado colaborar na feitura das leis e coordenar diversos poderes federais. A Constituição de 1946 considerava que o Senado exercia o Poder Legislativo juntamente com a Câmara.

¹ Este texto se baseia, em parte, em uma pesquisa financiada pela FUNDAP e na comunicação realizada no Seminário de Desenvolvimento Internacional do Nordeste organizado em 2009 pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Ou seja, o órgão que representava os estados igualmente poderia legislar nas matérias que lhe fossem pertinentes.²

A primeira posição, a qual nos referimos anteriormente, tomava como ponto de partida o restabelecimento do papel do Senado para argumentar em favor da proporcionalidade pura e simples na eleição para a Câmara. Segundo este argumento, como o Senado é por definição o órgão no qual cada unidade da Federação possui o mesmo número de representantes, independente da população – ou seja, representa os estados –, cabia à Câmara representar os cidadãos.

Estamos sugerindo que a defesa da aplicação da proporção pura e simples orientava-se pelo princípio da bicameralidade – a Emenda n°. 1.748 era clara nesse sentido. De acordo com ela, os estados estão representados com igualdade no Senado, a Câmara deve representar o povo, e não os estados, fato que impunha uma limitação no número de deputados com base num critério simples de proporção.³

A segunda concepção a que nos referimos afirmava que o Senado isoladamente não garantia o equilíbrio federativo. A aplicação ortodoxa do bicameralismo iria prejudicar os interesses dos estados menos populosos e, conseqüentemente, com menos representantes na Câmara dos Deputados.⁴

Cada um desses argumentos orientou uma lei eleitoral com conseqüências distintas. Aquela que se propõe a uma aplicação fiel do bicameralismo – qual seja, o Senado e a Câmara representam unidades políticas distintas, o primeiro, os estados, e a segunda, o povo – foi apresentada por meio da Emenda n° 1.745: “O número dos deputados será por lei em proporção que não excede de um por 150 mil habitantes”. Com relação à proposta que considerava equilíbrio federativo com a aplicação rigorosa da proporcionalidade, o Artigo 59 da Constituição foi o seu espelho fiel. Nesta lei, os estados com população acima de 3 milhões de habitantes seriam desestimulados a aumentarem sua representação, pois a partir de 20 deputados o número de eleitores necessários para eleger um representante passa a ser de 250 mil habitantes. Segundo Gláucio A. Dillon Soares: “... um estado com 3.250.000 habitantes elegeria 21 deputados, e um de 6.500.000 elegeria somente 34” (1971, p.8). Conforme assinala Soares, nesse modelo a sub-representação assumiria um grande significado quanto maior fosse a população.

² Ver Constituição de 1946, artigo 37.

³ Anais da Assembleia Constituinte de 1946, Vol. XIV, p. 350.

⁴ Anais da Constituinte de 1946, vol. XXII, p. 50, *apud* in CAMPELLO, 1983

A conclusão importante é que essa lei punia principalmente os estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. Caso fosse aplicada a esses estados uma distribuição proporcional para a Câmara de Deputados, eles teriam um número maior de representantes. No Quadro 1 encontramos o número de representantes efetivos e o número segundo uma distribuição proporcional para o ano de 1950:

Quadro 1

Estados	Nº. de deputados existentes	Nº. de deputados propostos	Diferença
São Paulo	40	54	14
Minas Gerais	38	46	8
Bahia	25	28	3
Rio Grande do Sul	22	24	2

A Emenda nº. 1.745 não agia dessa forma no caso dos estados mais populosos, pois não aumentava o quociente eleitoral a partir de 20 deputados. A votação dessa Emenda, que terminou derrotada, nos mostra que as bancadas de São Paulo e Minas Gerais emprestaram apoio maciço a essa proposta – respectivamente 72% e 82%, como podemos observar no Quadro 2:⁵

Quadro 2

Estados	PSD	UDN	PTB	PC	Outros	Total
São Paulo	75,0	100,0	28,5	100,0	66,6	72,5
Minas Gerais	81,8	100,0	100,0	—	83,3	86,5
Bahia	30,0	8,3	0	100,0	0	20,0
Rio Grande do Sul	26,3	0	100,0	100,0	100,0	34,8
Pernambuco	0	0	—	100,0	0	15,0
Rio de Janeiro	16,6	0	0	100,0	—	16,6
Distrito Federal	0	33,3	11,1	100,0	0	33,3
Os demais	7,3	2,0	0	—	20,0	6,3
Total	45/173	16/85	6/23	14/14	10/24	9/320
%	26,5	19,0	26,0	100,0	33,0	28,0

⁵ *Apud* in SOUZA, 1983, p.132.

Observando os argumentos e as votações na Constituinte de 1946 podemos concluir da seguinte maneira. Em primeiro lugar, constatamos a existência de duas correntes: a primeira defendia que no sistema bicameral deveria caber ao Senado guardar uma igualdade estrita entre os estados, enquanto a Câmara representaria o cidadão; e a segunda corrente sustentava que isoladamente o Senado não conseguiria o equilíbrio federativo e, dessa forma, numa representação rigorosamente proporcional os maiores estados iriam ameaçar a unidade nacional. Em segundo lugar, as bancadas de Minas e de São Paulo orientaram-se na sua maioria pelo primeiro princípio. De acordo com este, o Artigo 58 deturpava o bicameralismo ao super-representar duas vezes, na Câmara e no Senado, os estados menos populosos. Tendo em vista essas conclusões, efetuemos uma análise da Constituição de 1988 a partir do mesmo procedimento adotado para com a Constituição de 1946, uma análise dos argumentos, do comportamento das bancadas e dos cálculos acerca da representação por estados.

A Constituição de 1988: o isolamento de São Paulo

Na Constituição de 1988, o comportamento da bancada de Minas Gerais se altera em relação a sua atuação anterior (1946). A bancada mineira não irá acompanhar São Paulo na tentativa – realizada na Comissão de Sistematização por intermédio da Emenda Haroldo Saboia – de ampliar o número máximo de deputados por estado para 80, mantendo o mínimo em oito e o teto em 542. O mesmo ocorre com a bancada do Rio Grande do Sul, que apesar das críticas à suposta super-representação do Nordeste vota contra a referida Emenda.

É bastante divulgada a tese de que o regime autoritário buscou sub-representar os estados do Sul e do Sudeste, na medida em que estes eram mais marcadamente oposicionistas.

O Quadro 3⁶ expõe como a legislação eleitoral puniu os estados mais importantes da federação:

⁶ NICOLAU, 1992, p. 34, 35 e 35.

Quadro 3

	% deputados existentes	% deputados propostos	Diferença
Minas Gerais			
1974	10,2	12,4	-2,2
1978	11,2	11,2	0
1986	10,9	11,1	- 0,2
Rio Grande do Sul			
1974	8,8	7,1	1,7
1978	7,6	6,4	1,2
1986	6,4	6,6	- 0,2
Rio de Janeiro			
1974	6,0	5,2	0,8
1978	11,0	9,5	1,5
1986	9,4	9,4	0
São Paulo			
1974	12,6	19,2	- 6,6
1978	13,1	21,0	- 7,9
1986	12,3	20,9	- 8,6

Conforme podemos observar a partir do Quadro 2, de 1974 a 1986 a legislação eleitoral puniu o estado de São Paulo, acentuando sua sub-representação, que atingiu em 1986 o seu maior grau (-3,6%). Entretanto, de acordo com Nicolau, para os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul o número de cadeiras necessárias, em 1986, para obter uma distribuição proporcional era uma cadeira, enquanto para São Paulo era 42. Já o estado do Rio de Janeiro possuía um número correto de representantes.

Tendo esse contexto em mente poderemos compreender melhor os debates travados na comissão de sistematização em janeiro de 1988, em torno de duas emendas. A primeira, apresentada pelo deputado Haroldo Saboia (PMDB-MA) e de Osvaldo Coelho (PFL-PE), estipulava que a Câmara fosse composta de 542 representantes, com o máximo de 80 e o mínimo de oito por estado – desta forma, São Paulo passaria de 60 para 80 cadeiras. A segunda emenda determinava que fossem mantidos os limites do mínimo de oito e o máximo de 60 deputados por estado, sem estipular um teto máximo. As emendas foram discutidas e votadas no mesmo dia. O conteúdo da defesa da Emenda Haroldo Saboia fundamentava-se na necessidade de corrigir as distorções provocadas pelo regime autoritário. Segundo o deputado Nelson Jobim (PMDB-RGS):

“A Câmara dos Deputados precisa [...] ser reorganizada através da emenda do constituinte Haroldo Saboia [...] porque aí teremos a voz do povo brasileiro sem as distorções que vêm desde 1977, agravadas em 82.” (JOBIM, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento C, p. 1865, janeiro de 1988)

Discursando contra a emenda de Osvaldo Coelho, José Genoíno (PT-SP) associa, também, as distorções ao regime anterior:

“Não estamos aqui diminuindo o voto do Norte e do Nordeste, mas reivindicando a reparação de injustiças contra os nordestinos que moram em São Paulo. Sou nordestino e fui eleito por São Paulo. É um absurdo que esta constituinte legitime um casuísmo da ditadura militar, o pacote de abril, que produziu esta alquimia.”(Genoíno, p. 1865).

É também lembrado o preceito de que cada eleitor é voto, não devendo existir homens que pelo local de nascimento sejam mais brasileiros. Segundo Joaquim Bevilacqua (PTB-SP):

“Quero lembrar ao constituinte Osvaldo Coelho que por S. Exa. ter nascido em Petrolina não é mais brasileiro do que eu, que nasci em São José dos Campos. Ser brasileiro é ter nascido em solo brasileiro, dividido geograficamente em estados para configurar uma confederação que deve somar e não dividir como S. Exa. vem pregando odiosamente [...].”(Bevilacqua, idem, p. 1861).

Portanto, a defesa em torno da Emenda Saboia fundamentava-se na necessidade de corrigir as distorções provocadas pelo regime autoritário. Conjuntamente era mencionado que cada eleitor deveria ter um voto, não devendo existir cidadãos que pelo local de nascimento fossem mais brasileiros.

Por seu turno, os defensores dos limites às bancadas dos estados mais populosos retomavam a ideia de que esse acréscimo ameaçaria o pacto federativo. O problema central é a conjugação da hegemonia econômica de São Paulo com o provável controle político sobre o Congresso, fato que esse estado obteria ao aumentar sua representação para 80 deputados. Osvaldo Coelho (PFL-PE) apelava para que São Paulo renunciasse ao aumento de representantes:

“Renunciemos ao poder em favor do equilíbrio da gestão da coisa pública. Os estados menores não têm nenhuma influência na gestão do Estado soberano.” (COELHO, idem, p. 1862)

Nesse argumento, o problema central reside na conjugação da hegemonia econômica de São Paulo com o provável controle político sobre o Congresso que ele obteria ao aumentar sua representação para 80 deputados. Nessa visão, a soma do poder econômico com o poder político traria uma espécie de tirania sobre os demais membros da Federação. De maneira clara, o mesmo deputado afirma:

“A hegemonia de um estado sobre todos os outros é uma ameaça aos princípios da Federação e a todos os interesses nacionais. O estado que seria beneficiário da emenda do constituinte Haroldo Saboia, o estado que passaria a ter mais 20 deputados é exatamente o que já tem o maior pib do país, o responsável por mais da metade da arrecadação, o que tem mais universidade, que já tem quase 25% do eleitorado brasileiro, passaria a ser o dono do poder, sem precisar passar pelo atual sistema eleitoral de compromissos com outras unidades da Federação.” (COELHO, idem, p.1859)

Eis o tema central do debate na Constituinte de 1988 quando comparamos com o debate de 1946. O estado de São Paulo, a partir do momento que detivesse o poder político e econômico, dispensaria o compromisso federativo. Em 1946, a ameaça ao equilíbrio federativo provinha dos estados mais populosos; em 1988, o crescimento político e econômico sofrido por São Paulo na história recente incorpora esse perigo. A tese de que a correção das distorções viria a favorecer ao PMDB – partido que, a partir de 1974, havia dominado as votações nos centros urbanos – não mobilizou este para defender a Emenda Saboia. Na Comissão de Sistematização, o PMDB dividiu-se acerca desse tema. Para observar esse comportamento vejamos o Quadro 4:

Quadro 4

Partidos		%	Não	%	Total de deputados
PMDB	23	46,9	23	46,9	49
PFL	4	17,0	20	83,0	24
PDS	—	—	5	100,0	5
PDT	2	66,0	1	34,0	3
PT	2	100,0	—	—	2
PTB	2	100,0	1	34,0	3
PL	1	100,0	—	—	1
PCB	1	100,0	—	—	1
PC DO B	1	100,0	—	—	1
PSB	1	100,0	—	—	1

De acordo com o quadro IV o PMDB divide-se 46,9% a favor e 46,9% contra, com 3 abstenções. Na Constituinte de 1946, são as bancadas de Minas Gerais e São Paulo que emprestam apoio à correção das distorções. Em 1988, 90% da bancada mineira votam contra a Emenda Haroldo Saboia, enquanto 92% dos representantes paulistas votam a favor. Isso confirmou a tese de que Minas Gerais, diferentemente da situação de 1946, teria muito pouco a ganhar, já que seu número de cadeiras estava próximo ao ideal. Tendo delineado o comportamento por partido, vejamos o comportamento das bancadas por estado e, em seguida, o comportamento por região. Dessa maneira, observemos o Quadro 5:

Quadro 5

Estados	Sim	Não
São Paulo	92%	8%
Minas Gerais	10%	90%
Rio Grande do Sul	28,6%	71,4%
Rio de Janeiro	50%	50%
Bahia	50%	50%
Pernambuco	22,3%	77,7%
Norte/Nordeste	31,3%	68,7%
Centro-Oeste	50%	50%
Paraná-Santa Catarina	50%	50%
Espírito Santo	50%	50%
Distrito Federal	50%	50%

Região	Sim	%	Não	%
Sudeste	19	54,2%	16	45,8%
Sul	5	38,5%	8	61,5%
Total	24	50%	24	50%
CO/NO/NE	12	34,3%	23	65,7%

Os representantes da Região Sul na Comissão de Sistematização votam contra a referida emenda (61,5% contra e 38,5% a favor), e a bancada do Rio Grande do Sul é aquela na qual a rejeição é mais alta (71,4%). Em resumo, somando os votos das regiões Sul e Sudeste, essa emenda não passaria, pois ocorreria um empate. Por outro lado, no Quadro 6, observamos o comportamento dos partidos, dos estados e das regiões na votação da Emenda Osvaldo Coelho:

Quadro 6

Partido	Sim	%	Não	%	Total
PMDB	19	41,1	27	58,7	46
PFL	21	91,3	2	8,7	23
PDS	4	80,0	1	20,0	5
PDT	—	—	3	100,0	3
PT	—	—	2	100,0	2
PTB	—	—	3	100,0	3
PL	1	100,0	—	—	1
PCB	—	—	1	—	1
PC DO B	—	—	1	100,0	1
PSB	—	—	1	100,0	1
PMB	1	100,0	—	100,0	1
PDC	—	—	1	100,0	1

Estado	Sim	Não
São Paulo	—	100%
Minas Gerais	92%	8%
Rio de Janeiro	50%	50%
Espírito Santo	100%	—
Rio Grande do Sul	43%	57%
Paraná-Santa Catarina	43%	57%
Bahia	37,5%	62,5%
Pernambuco	70%	30%
Norte/Nordeste	60%	40%
Centro Oeste	90%	10%

Região	Sim	%	Não	%
Sudeste	19	50	19	50
Sul	4	33	8	57
Total	23	—	27	—
Total em %	46	—	54	—
CO/N/NE	22	59	15	41

Por sua vez, a soma dos votos das regiões Sul e Sudeste à Emenda Osvaldo Coelho resultou 54% contra e 46% a favor. Dos estados dessas regiões apenas Minas Gerais votou favorável à emenda (92%), enquanto São Paulo foi integralmente contra – revelando, de novo, a separação entre a bancada dos estados mais populosos da Região Sudeste. A bancada baiana nas votações de plenário foi a única favorável ao aumento para 80 do número máximo de representantes por estado, numa Câmara de 542. Esse patamar seria alcançado apenas por São Paulo, que passaria a deter 14,7% da representação. A bancada baiana na Comissão de Sistematização votou 50% contra e 50% a favor, ao passo que os representantes de Minas Gerais e Rio Grande do Sul votaram contra a emenda do parlamentar do Maranhão. Da mesma forma, 62,5% da representação baiana votou contra a emenda de Osvaldo Coelho – que mantinha os números máximos e mínimos da antiga legislação, enquanto que 92% da bancada mineira votou a favor.

A bancada baiana, nas votações de plenário, foi a única do Nordeste favorável ao aumento para 70 do número máximo de representantes. Todos os demais estados nordestinos votaram contra. Por sua vez, dentre os estados do Norte, três votaram contra e três, favoravelmente. Tal comportamento é relevante, pois são as bancadas do Norte que, em tese, deveriam ser diminuídas para compensar a sub-representação de São Paulo. Porém, foi a bancada nordestina a mais sensível ao aumento da representação paulista.

Podemos concluir que, na Constituição de 1988, o debate acerca das distorções encontra-se não mais, como em 1946, na tirania dos estados mais populosos, mas no aumento da representação de São Paulo e na conjugação da hegemonia econômica e política em um único estado. Em 1988, as bancadas dos estados mais populosos e ricos da federação votaram de maneira distinta: Minas contra a Emenda Haroldo Saboia, enquanto São Paulo era favorável. Com a Emenda Osvaldo Coelho ocorreu o inverso.

Comparar e analisar o comportamento das bancadas estaduais nas duas constituintes nos leva a introduzir alguns aspectos que irão nos auxiliar na análise. Em primeiro lugar, o tema do equilíbrio do pacto federativo numa federação heterogênea. O conceito de federalismo no debate político do século XIX emerge associado ao tema da competição entre as unidades da federação.⁷ A incorporação do federalismo ao arranjo institucional modificou essa ideia. Ao

⁷ Ver COSER, 2008.

longo do século XX, o conceito de federalismo foi sendo moldado pelo papel proeminente do poder central. Excetuando a República Velha, nos períodos democráticos e autoritários o poder central desempenhou um papel relevante, controlando recursos e intervindo em situações de conflito entre as unidades federativas.⁸ Nesse sentido, o federalismo brasileiro convive com um poder central que controla direta e indiretamente recursos relevantes para os estados. O debate acerca da representação dos estados revela claramente o receio de que ocorra um desequilíbrio no pacto federativo. Este receio está presente tanto no comportamento dos estados do Sudeste (MG e RJ) como na Região Sul (RGS) e na maioria dos estados da Região Nordeste (exceção feita à bancada baiana). Tal receio extrapolou o campo partidário. A velha tese de que o PMDB havia sido prejudicado no regime autoritário nos centros mais modernos do País não foi capaz de mobilizar sua bancada em favor da correção da representação do estado de São Paulo.

A ideia de um federalismo competitivo implica em conflitos internos graves. Tal perspectiva projeta-se, inclusive, dentro dos estados da Região Sudeste, na qual estão os estados mais modernos e, portanto, mais capazes dessa disputa, mas essa ideia é incapaz de uni-los. Segundo estudos, existem diversas trajetórias históricas em direção a um modelo federal. Um dos traços mais marcantes do federalismo brasileiro no século XX foi a articulação de identidades regionais em torno de um poder central aglutinador.⁹ Este poder central tem desempenhado um papel marcante num Estado nacional bastante diversificado internamente. Esse traço, ao que tudo indica, continuará desempenhando um papel relevante na sociedade brasileira. No campo da representação política dos estados na Câmara Federal, a teoria pura foi corrigida pela trajetória histórica da sociedade brasileira. A representação dos estados foi pensada a partir do equilíbrio entre as unidades da federação.

⁸ Os textos sobre a trajetória do federalismo no Brasil no século XX são diversos e seria impossível citá-los neste breve espaço. Apenas mencionamos, como uma síntese para o período, CAMARGO, 1993; LOVE, 1993; FIORI, 1995; CANO, 1995; VAINER, 1995; e ARAÚJO, 1995.

⁹ Camargo, 1993, p.354-355.

Referências

Livros

ARAÚJO, T.B. Planejamento regional e relações intergovernamentais. *In*: AFONSO, R.; e

SILVA, P. (org.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

CAMARGO, A. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. *In*: CARMAGNANI, M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Economica, 1993.

CANO, W. Auge e inflexão da desconcentração econômica. *In*: AFONSO, R.; SILVA, P. (org.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

KINZO, M.D.A. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Ed. Símbolo, 1980.

_____. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. São Paulo: Vértice/IDESP, 1988.

LAMOUNIER, B. *Partidos e utopias*. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

LOVE, J. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. *In*: CARMAGNANI, M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Economica, 1993.

NICOLAU, J. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro: ed. Foglio, 1993.

SOUZA, M.C.C. *Estados e partidos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1983.

VAINER, C. Regionalismos contemporâneos. *In*: AFFONSO, R.; e SILVA, P. (org.) *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

Periódicos

COSER, I. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. *In*: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, n°. 4, 2008.

SOARES, G.A.D. El sistema electoral y la representación de los grupos sociales en Brasil 1945-1962. *In*: *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. II, n°. 1 (abril, 1971).