

Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil

Political geography of congressional elections: the dynamics
of the representation of urban and metropolitan areas in Brazil

Nelson Rojas de Carvalho

Resumo

Este artigo tem por finalidade proceder a uma análise de natureza exploratória sobre a geografia do voto dos deputados federais eleitos em nossas regiões metropolitanas e nas áreas mais urbanizadas do país. Duas são as preocupações que atravessam o artigo apresentado: avaliar a extensão da sub-representação dessas regiões e das áreas urbanas na Câmara dos Deputados, por um lado, e identificar, por outro, o padrão de distribuição de votos do que podemos designar por bancada metropolitana. Testamos e comprovamos ao longo do artigo duas hipóteses: a existência de uma significativa sub-representação daquelas áreas no Congresso e um padrão de votos concentrado de nossos deputados metropolitanos, padrão não previsto na tradição da sociologia eleitoral e que pode estar na base de um novo fenômeno: um paroquialismo metropolitano.

Palavras-chave: geografia eleitoral; localismo; áreas metropolitanas.

Abstract

This paper aims at carrying out an introductory investigation into Brazilian congressmen's geography of votes. The congressmen who were elected in the country's metropolitan regions are our main target. Two main concerns underlie this study: to evaluate the extent to which the metropolitan and more urbanized regions are underrepresented in Congress, on the one hand, and to identify the spatial distribution pattern of votes of congressmen elected in the metropolitan areas, on the other hand. We have tested and confirmed two main hypotheses in this research: the more urbanized areas of Brazil, including the metropolitan regions, find themselves severely penalized as regards the fair amount of representatives they should have in Congress, and there is a concentrated pattern of spatial distribution of votes of our representatives that come from the metropolitan regions, which may uncover a new phenomenon – a kind of urban localism.

Keywords: electoral geography; localism; metropolitan areas.

Introdução

Este trabalho tem por finalidade fornecer topografia exploratória sobre a geografia política das eleições legislativas no Brasil. Se o poder político se expressa e se exerce ao longo do território, o campo de estudos associado à geografia eleitoral deve constituir área de primeira relevância no campo da ciência política. Embora a área já ocupe esse lugar de centralidade no âmbito da comunidade acadêmica internacional, sobretudo nas universidades europeias, entre nós as investigações sobre geografia eleitoral ainda se mostram incipientes. As questões e resultados aqui levantados são, portanto, quase que forçosamente novos e fornecem insumos para pesquisas posteriores.

Informa a presente investigação e a pesquisa empírica correspondente indagação central que guarda, por sua vez, preocupação de fundo normativo: na operacionalização de nosso sistema eleitoral, em que medida se veem as áreas urbanas – notadamente as capitais dos estados, as regiões metropolitanas e as maiores cidades – representadas de forma justa, ou seja, estão essas áreas a eleger deputados em proporção que respeite a orientação democrática consagrada no princípio *one man, one vote*? Tal questão traz subjacente uma motivação normativa, desdobramento de hipótese clássica da sociologia eleitoral: segundo a matriz da sociologia eleitoral, o voto de extração urbana implicaria representação de qualidade superior ao que figuraria para essa literatura como seu oposto, o voto de origem rural. Enquanto no primeiro caso, o corpo de votantes se moveria, sobretudo, por orientação ideológica e os representantes, pelo universalismo no campo

legislativo, no segundo caso, os eleitores, sujeitos à estrutura social fortemente verticalizada e hierarquizada, seriam prezas do clientelismo e os representantes se moveriam segundo a lógica do particularismo e do paroquialismo no terreno legislativo.

Uma das conclusões da presente investigação é demonstrar que, no caso das eleições para a Câmara Baixa, há sub-representação sistemática das áreas mais urbanizadas em benefício dos chamados grotões. De fato, com base na análise de quatro eleições para o Congresso – 1994, 1998, 2002 e 2006 – verificamos quase sem variação que aquelas áreas enviam para o legislativo número de deputados em proporção significativamente inferior a seu percentual de eleitores. Uma bancada de algo em torno de 100 deputados deixa de ser enviada das áreas urbanas para o Congresso na operacionalização do nosso sistema eleitoral.

Tão ou mais importante do que a verificação para o conjunto do país, em quatro eleições sucessivas, da sub-representação das áreas urbanizadas é uma segunda constatação decorrente da investigação empírica: também de forma sistemática, a quase totalidade dos deputados de extração urbana entre nós apresenta um perfil de votação espacialmente concentrado. Como sabem aqueles familiarizados com a literatura consagrada à conexão eleitoral – ou seja, a perspectiva que infere as políticas favorecidas pelos deputados dos incentivos oriundos de suas respectivas bases eleitorais de origem –, deputados com votação concentrada tendem a se mover segundo a lógica do particularismo, buscando favorecer a produção de benefícios desagregados para seus distritos. Ao contrário, deputados com votação

especialmente dispersa tendem a se pautar pelo universalismo legislativo.

Ora, se os deputados egressos de nossas áreas urbanas, das regiões metropolitanas, em particular – ambas sistematicamente sub-representadas no Congresso –, apresentam padrão de votação espacialmente concentrado estaríamos, então, diante de um híbrido perverso, não previsto pela tradição de nossa sociologia eleitoral: a sub-representação das áreas urbanas, de um lado, e o paroquialismo metropolitano, de outro. Embora de origem urbana, a representação metropolitana no Brasil, ao concentrar sua votação no espaço geográfico de um único município,¹ se moveria – tal qual os congêneres das áreas rurais – pela lógica do particularismo, deixando fora de sua agenda temas de natureza universalista, como a governança metropolitana.

O trabalho aqui exposto divide-se em duas partes. Na primeira, situamos os principais termos oriundos da sociologia eleitoral, com a respectiva qualificação da disjuntiva rural *versus* urbano. Nesta seção apontamos, ainda, para o estabelecimento de uma linha de continuidade entre a matriz da sociologia eleitoral e aquela batizada por “conexão eleitoral”: ambas as matrizes procuram correlacionar a base dos representantes com as prioridades e orientações de *policy*. Deputados oriundos de áreas rurais e áreas urbanas, num caso, ou de distritos concentrados e dispersos, no outro, estariam orientados, respectivamente, por valores paroquiais e universais. Na segunda parte, expomos os resultados empíricos da pesquisa, que confirmam a sub-representação das nossas áreas urbanas no congresso.

Do debate sobre as disjuntivas urbano-rural, capital-interior, à disjuntiva concentração-dispersão espacial dos votos

Os estudos pioneiros no campo da sociologia eleitoral no país identificaram na dimensão urbano/rural linha importante de clivagem atravessando a política brasileira. Essa dimensão abrigaria a um só tempo indicadores socioeconômicos diversos, realidades eleitorais distintas e culturas políticas antagonicas. Da infraestrutura, a variável dotada de maior poder de impacto sobre a esfera política, consistiria no grau de urbanização, variável que, para autores como Soares (2001), não seria redutível a outros indicadores socioeconômicos:

Embora a urbanização se correlacione com industrialização e muitas outras variáveis estruturais, as análises de regressão e de correlação revelam que, eleitoralmente, a urbanização foi mais importante durante o período democrático – acima e além da industrialização e do desenvolvimento social. (p. 187)

A atividade política nas áreas rurais e urbanas do país estaria, então, associada a dois universos de valores distintos, um primeiro com ênfase nas dimensões particularistas, adscritas e sagradas da vida social, e um segundo caracterizado por orientações universalistas, adquiridas e seculares. De um lado, estaria situada a “política do atraso”, em que prevaleceriam a tradição e outras orientações não ideológicas, de outro, “a política do desenvolvimento”, caracterizada pelo papel

mais relevante desempenhado pelas classes sociais e pela ideologia, assim como por projetos orientados para o conjunto do país.

Se a clivagem urbano-rural daria lugar a duas culturas políticas antagônicas, refletir-se-ia também em configurações político-eleitorais de cortes diferenciados nas duas áreas. Ao analisar de forma pioneira o impacto da variável geográfica sobre as preferências políticas, no mesmo estudo, Soares (ibid.) afirma que uma nítida clivagem urbano-rural surgiu logo após a redemocratização, a qual teve início com a queda da ditadura de Vargas. “Na maioria das capitais do país, o Partido Comunista Brasileiro teve uma presença eleitoral marcante, mas no interior ele recebeu uma proporção bem reduzida do total de votos” (p. 185). Na mesma direção, verificava-se à época forte correlação negativa (-, 080) entre o perfil espacial da votação do que o autor denomina partidos oligárquicos – o PSD e a UDN – e as taxas de urbanização.

Importante é destacar aqui o impacto da variável urbanização: estaria na raiz da identificação da heterogeneidade das preferências dos representantes no interior de uma mesma agremiação partidária, como decorrência da extração ora urbana, ora rural desses representantes. Ao se referir ao PTB, Soares (ibid.) observa que o conflito existente dentro desse partido tinha também uma dimensão estadual: por um lado, os votantes das grandes cidades e capitais, principalmente do Nordeste, representando as massas operárias, subempregadas e desempregadas, e em geral com posições bastante radicais; por outro, os representantes

das cidades pequenas, alguns deles coronéis rurais descontentes com as decisões dos partidos conservadores no plano estadual e cujas posições variavam de um conservadorismo declarado a um reformismo suave (p. 275). Ou seja, representantes de áreas distintas, muito embora pertencendo a uma mesma agremiação partidária, distinguiam-se por ostentarem comportamentos políticos diversos.

Ora, não só é possível, como também legítimo, estabelecer nexo de continuidade entre a linguagem tradicional da sociologia eleitoral e a orientação institucionalista centrada nos estudos sobre conexão eleitoral: segundo os estudos clássicos com o foco na conexão eleitoral, representantes voltados à maximização de suas carreiras políticas, mas associados a origens geográficas de natureza diversa apresentarão comportamentos legislativos diferenciados. Nos termos da linguagem neo-institucionalista e dentro da perspectiva da conexão eleitoral, deputados eleitos com base nas capitais se veem sujeitos a incentivos no que se refere à ação legislativa: a) de priorizar o posicionamento pessoal em relação a temas, ou seja, darão ênfase à tomada de posição, seja por meio de projetos de lei, pronunciamentos e a da ação legislativa de uma maneira geral; e b) de pautar a conduta legislativa por orientação de caráter universalista. Os deputados provenientes do interior, ao contrário, tenderão a centrar seus esforços na direção da obtenção de recursos desagregados para suas respectivas localidades, pautando sua ação pela lógica do particularismo e do paroquialismo legislativo.

Padrões nacionais de concentração e dispersão do voto

Ao lado da visualização da distribuição espacial dos votos segundo o critério dicotômico capital/interior uma segunda dimensão da distribuição dos votos no espaço geográfico vem ganhando lugar na literatura: o grau de concentração e dispersão dos votos dos representantes eleitos ao longo do território.

Como a ponderação do peso da representação da capital e do interior nas instâncias legislativas, cabe sublinhar, antes de mais nada, que a análise da concentração e dispersão espacial dos votos vem ocupando lugar de relevo não só nos estudos sobre as consequências operacionais de nossa legislação eleitoral, como também no debate doutrinário sobre as virtudes e vícios dessa legislação. A análise e a prescrição também nesse caso caminham lado a lado.

Em breve histórico do tratamento do tema e dos termos do debate, cabe inicialmente citar os estudos pioneiros de Fleischer (1976, 1983), onde o autor verificou para o caso de Minas Gerais fração considerável de deputados com base de votos fortemente concentrada em algumas regiões: fato que, posteriormente, se viu interpretado, pela literatura sobre o tema, como indício da possível existência de um "sistema distrital de fato" operando no interior de nosso sistema proporcional. Os estudos subsequentes (Indjaian, 1981; Dias, 1991), com enfoques metodológicos distintos, e analisando respectivamente os estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro, acabaram em verdade por apontar para o mesmo fenômeno: a presença, nos estados investigados, de número

expressivo de deputados com votação concentrada, nos termos de Indjaian, ou de deputados "distritáveis", nos termos de Dias.

Desse conjunto de estudos sobre geografia eleitoral surgiram questões centrais do ponto de vista analítico e normativo. Indagou-se, inicialmente Lamounier (1982), se um sistema proporcional que, em sua operacionalização, se mostrava concentracionista não teria seu princípio orientador deformado. É no que pareciam crer um conjunto de autores como Lamounier e Martins (1983). Ambos convergiam para admitir que a fragmentação do voto seria princípio inerente – do ponto de vista doutrinário – aos sistemas proporcionais. Nas palavras categóricas de Martins,

A constatação de que no Brasil a dispersão espacial dos votos não é a regra e, sim, a exceção precisa ser encarada de frente: trata-se de um efeito contraditório, uma consequência não esperada da premissa proporcional...

Para funcionar como se supõe que deve funcionar, o voto proporcional tem que se mostrar capaz de cumprir sua missão específica, que é a de retratar as correntes de opinião compartilhadas pelos eleitores que votam (tanto concentrada, quanto dispersamente) na totalidade da circunscrição territorial. *Se, em lugar de fazer isso, o sistema vigente limita-se a conferir mandatos a representantes de interesses locais (municipais ou microrregionais) ... somos forçados a reconhecer que de fato há algo de errado com o método proporcional que estamos praticando.* (grifo nosso) (p. 149, 1983)

Na mesma linha, Lamounier chamava a atenção para a gravidade de um sistema proporcional que se mostrasse de fato concentracionista:

A confirmar-se em outros estados este quadro de elevada concentração eleitoral, estaríamos, sem dúvida alguma, testemunhando a frustração de um dos valores mais caros à representação proporcional, que é a possibilidade de arrecadar votos numa circunscrição territorial ampla, atendendo, supostamente, a correntes de opinião, e não a meros contornos geográficos criados por lei. Com a circunstância agravante de que nesse suposto sistema distrital de fato, o candidato não está exposto às pressões que o vinculam de maneira mais próxima à base eleitoral, no sistema distrital propriamente dito. (p. 30, 1982)

Uma segunda indagação derivada dos estudos sobre geografia do voto dialoga com as premissas de Soares (1973a) sobre um dos efeitos políticos esperados pelo autor – certamente o mais importante – da operacionalização da legislação proporcional: a paulatina erosão da representação das áreas rurais e atrasadas, ou ainda o enfraquecimento progressivo do poder dos coronéis. Vale lembrar que foi exatamente a expectativa de superação do localismo – antes da ideia clássica da representação como espelho das diferentes correntes de opinião – que constituiu o ponto forte de defesa do sistema proporcional no Brasil, explicando a sua introdução e sobrevivência desde 1932, por meio de argumentos da linha seguida por Soares. O sistema proporcional facultaria a possibilidade – ainda nos termos de Lamounier – de que partidos urbanos e candidatos... mais "ideológicos" recolham votos no conjunto do estado, ainda que diferencialmente distribuídos entre as grandes cidades e municípios do interior. *O suposto básico é, portanto, a existência de diferentes padrões entre os "coronéis" e os*

candidatos "ideológicos" no tocante à proveniência espacial de seus votos (p. 11, 1982). Assim, para Soares haveria duas naturezas de representantes, conjugados a duas respectivas modalidades de distribuição espacial do voto: de um lado, os "coronéis", de votação concentrada, de outro, os "ideológicos", de votação dispersa.

Cabe aqui por fim chamar a atenção para o lugar central atribuído pela literatura especializada a esse eixo da distribuição espacial dos votos dos eleitos – se mais ou menos concentrado no espaço geográfico –, no que diz respeito às prioridades de política dos eleitos. Como lembra Limongi (1994), de acordo com a formulação de Weingast, Shepsle e Johnsen, (1981, p. 644), a precisão e limitação geográfica da população-alvo definem a política de natureza distributivista/particularista:

Uma política distributiva trata-se de uma decisão de política que concentra benefícios em um distrito geográfico específico e financia gastos por meio de uma taxa-ção generalizada... se é claro que toda política traz uma incidência geográfica de custos e benefícios, o que distingue uma política distributiva é que os benefícios têm um alvo geograficamente definido.

A centralidade da dimensão geográfica e seu impacto sobre a natureza das políticas implementadas também se acha indicada no trabalho clássico de Cain, Ferejohn e Fiorina, *The Personal Vote* (1987):

Uma base territorial de representação inevitavelmente introduz preocupações particularistas e paroquiais no processo de formulação de políticas. Um representante

eleito com os votos, esforços e recursos de pessoas de uma área geográfica específica naturalmente atribui importância especial a suas visões e demandas, tanto por um senso de obrigação como de autointeresse. (p. 19)

Na mesma linha, Khrebiel assinala a dimensão geográfica associada às teorias distributivas:

Porque os legisladores estão sujeitos a eleições periódicas e as *constitucencies* eleitorais são geográficas nos Estados Unidos, a “conexão eleitoral” implica que todo membro do congresso tem fortes incentivos de obter benefícios de interesses especiais para seus eleitores. (1991, p. 3)

Em síntese, ao lado da análise da disjuntiva rural/urbano e interior/capital, o eixo que tem nas extremidades um padrão concentrado e outro disperso de distribuição dos votos no espaço geográfico, está na raiz, respectivamente, do paroquialismo e do universalismo legislativos.

A sub-representação das áreas urbanas – capitais, grandes municípios e regiões metropolitanas – e o localismo metropolitano

Um dos tópicos mais controversos no debate sobre as mazelas e virtudes de nossa lei eleitoral tem-se referido precisamente ao peso efetivo de representação consignado – de acordo com a operacionalização da lei – às áreas urbanas, de um lado, em especial às capitais,

áreas onde estaria situado o voto “avançado”, de extração ideológica, e às áreas do interior, de outro, áreas comumente associadas ao voto “atrasado”, cativo, de clientela. Na literatura sobre o tema, quando não se encontram prescrições e fórmulas claramente voltadas a maximizarem o peso eleitoral das zonas urbanas, observa-se pelo menos a defesa de uma justa correspondência entre o número de representantes oriundos dessas zonas e o número de eleitores ali situados. Nessa linha, destaca-se o estudo de Aydos (1979) sobre o Rio Grande do Sul como investigação pioneira, onde o autor verificou a sub-representação da capital gaúcha e da região metropolitana do estado – essas áreas funcionariam como colcha de retalhos de representantes com reduto no interior. Deduziu dessa verificação uma consequência política perversa do funcionamento da legislação proporcional nos estados federados:

Enquanto a sub-representação dos estados mais industrializados não se pode atribuir à representação proporcional, a sub-representação política das grandes cidades e metrópoles lhe é inerente. A imagem da colcha de retalhos é o lugar comum que a prática político-eleitoral tem reservado para as capitais estaduais – áreas onde todos os candidatos são votados e que, por isso mesmo, dificilmente elegem candidatos próprios para as assembleias estaduais e para a Câmara Federal... a cidade de Porto Alegre, que teria condições de eleger cerca de 4 a 5 deputados, é responsável por mais de 50% da votação de apenas 2 candidatos eleitos para a Câmara Federal. (p. 7)

Expectativa diametralmente contrária àquela assumida por Aydos (ibid.), sobre os

efeitos políticos da legislação proporcional, era sustentada por outro conjunto de autores, entre os quais Soares (1973a), para quem o sistema proporcional, aliado à crescente urbanização, diluiria a expressão política das áreas do interior, valorizando e representando de forma progressiva o voto ideológico de extração urbana. Como já havíamos detectado em pesquisa anterior (Carvalho, 1996, 2003), o

exame do peso da representação do interior e das capitais dos estados, na Câmara Federal, confirma em âmbito nacional a tese de Aydos.

Assumindo-se que o deputado de capital é aquele que tem ali sua principal base eleitoral ou, em termos numéricos, que obtém pelo menos 50% de seus votos na capital, encontramos – como mostram as Tabelas 1, 2 e 3 – nas legislaturas de 1995-99, 1999-

Tabela 1 – Representação política das capitais na legislatura 95-99

Estados	Capitais			(C-A)	Interior		Total
	A % eleitores	B deputados eleitos	C % deputados		% eleitores	deputados eleitos	
Brasil	23	77	16	-7	77	411	488
Mato G. do Sul	27	3	38	11	73	5	8
Mato Grosso	19	2	25	6	81	6	8
Rio de Janeiro	44	23	50	6	56	23	46
Santa Catarina	6	1	6	0	94	15	16
Pará	24	4	24	0	76	13	17
Amazonas	52	4	50	-2	48	4	8
Goiás	21	3	18	-3	79	14	17
Bahia	16	5	13	-3	84	34	39
Tocantins	5	0	0	-5	95	8	8
Minas Gerais	13	4	8	-5	87	49	53
São Paulo	31	16	23	-8	69	54	70
Piauí	19	1	10	-9	81	9	10
Acre	47	3	38	-9	53	5	8
Espírito Santo	11	0	0	-11	89	10	10
Pernambuco	19	2	8	-11	81	23	25
Rio Grande do Sul	14	1	3	-11	86	30	31
Rondônia	24	1	13	-11	76	7	8
Sergipe	25	1	13	-13	75	7	8
Paraná	16	1	3	-13	84	29	30
Alagoas	24	1	11	-13	76	8	9
Paraíba	13	0	0	-13	87	12	12
Maranhão	15	0	0	-15	85	18	18
Ceará	25	2	9	-16	75	20	22
Rio G. do Norte	22	0	0	-22	78	8	8

Tabela 2 – Representação política das capitais na legislatura 99-2002

Estados	Capitais			(C-A)	Interior		Total eleitos
	A % eleitores	B deputados eleitos	C % cadeiras		% de deputados	deputados eleitos	
Brasil	23	78	16	-7	77	410	488
Mato G. do Sul	27	2	25	-2	73	6	8
Mato Grosso	19	1	12	-7	81	7	8
Rio de Janeiro	44	19	41	-3	56	27	46
Santa Catarina	6	0	6	-6	94	16	16
Pará	24	4	24	0	76	13	17
Amazonas	52	5	62	13	48	3	8
Goiás	21	1	5	-16	79	16	17
Bahia	16	6	15	-1	84	33	39
Tocantins	5	0	0	-5	95	8	8
Minas Gerais	13	2	3	-10	87	51	53
São Paulo	31	20	29	-2	69	50	70
Piauí	19	1	10	-9	81	9	10
Acre	47	2	25	-22	53	5	8
Espírito Santo	11	0	0	-11	89	10	10
Pernambuco	19	1	4	-15	81	24	25
Rio Grande do Sul	14	1	3	-11	86	30	31
Rondônia	24	1	13	-11	76	7	8
Sergipe	25	0	13	-13	75	8	8
Paraná	16	3	10	-6	84	26	30
Alagoas	24	2	22	-2	76	7	9
Paraíba	13	1	8	-5	87	11	12
Maranhão	15	1	5	-10	85	17	18
Ceará	25	5	23	-2	75	17	22
Rio G. do Norte	22	0	0	-22	78	8	8

2002 e 2006-2010, 16%, 16% e 13% de deputados que cumpriam esse requisito e se enquadravam, portanto, na definição. Ora, se as capitais abrigam 23% do eleitorado do país, houve um déficit que variou entre 7% a 10% de representantes dessas áreas no Congresso Nacional – déficit que perfaz uma bancada de algo em torno de 35 deputados a 43 deputa-

dos. Como afirmamos, esses exemplos sem nenhuma dúvida confirmaram, em âmbito nacional, a linha de argumentação de Aydos sobre a sub-representação das capitais.

Tratar, no entanto, a dicotomia capital x interior como *proxy* do contraste urbano-rural, hoje, dificilmente representaria o caminho analítico mais apropriado. Em relação a um número

Tabela 3 – Representação política das capitais na legislatura 95-99

Estados	Capitais			(C-A)	Interior		Total
	A % eleitores	B deputados eleitos	C % deputados		% eleitores	deputados eleitos	
Brasil	23	66	13	-10	87	422	488
Mato G. do Sul	27	2	25	-2	73	6	8
Mato Grosso	19	1	13	-6	81	7	8
Rio de Janeiro	44	20	43	-1	56	26	46
Santa Catarina	6	0	6	-6	94	16	16
Pará	24	0	0	-24	76	17	17
Amazonas	52	5	62	10	38	3	8
Goiás	21	1	5	-16	79	16	17
Bahia	16	2	5	-11	84	37	39
Tocantins	5	0	0	-5	95	8	8
Minas Gerais	13	3	5	-10	87	50	53
São Paulo	31	17	24	-7	69	53	70
Piauí	19	1	10	-9	81	9	10
Acre	47	4	50	3	53	4	8
Espírito Santo	11	0	0	-11	89	10	10
Pernambuco	19	1	4	-15	81	24	25
Rio Grande do Sul	14	0	3	-14	86	31	31
Rondônia	24	2	25	1	76	6	8
Sergipe	25	0	0	-25	75	8	8
Paraná	16	2	6	-10	84	28	30
Alagoas	24	1	11	-13	76	8	9
Paraíba	13	0	0	-13	87	12	12
Maranhão	15	1	5	-10	85	17	18
Ceará	25	3	13	-12	75	19	22
Rio G. do Norte	22	0	0	-22	78	8	8

significativo de cidades do interior, verifica-se a presença de indicadores socioeconômicos – como os índices de desenvolvimento humano, urbanização e escolaridade – cujos valores, quando não são superiores, se assemelham àqueles verificados nas capitais dos estados; áreas, portanto, que do ponto de vista da sociologia eleitoral, devem receber o mesmo tratamento

conceitual consignado às capitais. Nessa direção, cabe aqui avaliarmos a representação desse novo interior na Câmara dos Deputados, testando a hipótese segundo a qual a sub-representação política das capitais estaria se processando em benefício de um interior urbanizado. Ora, os dados da Tabela a seguir não confirmam essa hipótese.

Tabela 4 – Representação política das 100 maiores cidades
1994 – 1998 – 2007

	Nº de cidades 07		Nº de cidades 98		Nº de cidades 94	
	repres. eleitos	eleitores	repres. eleitos	eleitores	repres. eleitos	eleitores
nenhum	72	12.298.910	61	10.180.160	64	11.040.234
1 representante	25	6.159.242	29	6.376.373	28	6.145.725
2 representantes	2	1.083.763	9	3.514.287	7	2.497.556
3 representantes	1	295.142	–	–	1	152.542
total de representantes	32	19.837.057	47	19.837.057	45	18.172.246
% de representantes	7%	19%	10%	19%	8%	19%

Selecionando-se o universo das 100 maiores cidades do país (excluídas as capitais), cidades que no conjunto abrigam 19% do eleitorado brasileiro, verifica-se que também essas áreas se veem sub-representadas na Câmara baixa. Como mostra a Tabela 4, em três legislaturas – 1994, 1998 e 2006 –, o interior urbanizado em média enviou à Câmara dos Deputados não mais do que 8% do total dos deputados eleitos. Tal como observado no que se refere às capitais dos estados, a sub-representação das áreas mais urbanizadas do interior não parece, assim, constituir evento aleatório de uma única eleição; à semelhança dos dados referentes às três eleições para a Câmara Federal por nós analisadas – quando em média 60% das cem maiores cidades do país não tiveram sequer um único representante eleito² –, sugere que estamos diante de um padrão perene e não de um evento aleatório.

Em uma palavra, os grandes aglomerados urbanos localizados fora das capitais e o interior industrializado apresentam igualmente um déficit de representação, neste caso, um déficit

de 10% de deputados na eleição de 2006, ou seja, uma bancada com algo em torno de 50 deputados. A assertiva de Aydos deve, portanto, ser requalificada: a imagem da “colcha de retalhos” não espelha somente a realidade das capitais dos estados, mas igualmente das capitais e do interior industrializado, que, juntos, teriam enviado à Câmara, nas eleições de 2006, uma bancada adicional de algo em torno de 90 congressistas, caso o princípio “um homem, um voto” fosse seguido na delimitação de nossos distritos eleitorais.

A sub-representação das regiões metropolitanas e a distribuição espacial do voto

Um último e fundamental corte para a análise da hipótese da sub-representação das áreas urbanas no Congresso Nacional se refere ao percentual de representação que alcançam as 14 Regiões Metropolitanas identificadas no território nacional, a saber, as Regiões

Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Recife, Fortaleza, Porto Alegre, Goiânia, Curitiba, Belém, Belo Horizonte, Salvador, Florianópolis, Campinas e Distrito Federal.³ A despeito da ideologia de cunho municipalista que teve seu ápice na constituição de 1988, para autores como Ribeiro (2000), as regiões metropolitanas no caso brasileiro se sobrepõem aos municípios não só como unidades de análise dotadas de maior sentido, mas constituem o *locus* onde se verificam os maiores desafios do país em termos de ação de governo.

No que se refere ao peso eleitoral das Regiões Metropolitanas, sua densidade é inegável: 33% do eleitorado do país têm por localização alguma das treze regiões metropolitanas abaixo listadas.⁴ Considerando-se um deputado oriundo de região metropolitana, aquele que recolheu ali pelo menos metade de seus votos, verificamos também neste caso incidência de sub-representação. Ao longo das quatro últimas eleições, como mostra a Tabela 5, houve em média déficit de 9% de representantes – uma bancada com algo em torno de

Tabela 5 – Bancada metropolitana de acordo com % de eleitores e em anos diversos

	Banca metropolitana	1994	1998	2002	2006
Deputados metropolitanos	167	111	120	124	118
% de deputados metropolitanos	33	22	24	25	23

Tabela 6 – Percentual de eleitores por estado *versus* percentual de deputados eleitos

RM	Eleitorado da RM	% no estado	% deputados 1994	% deputados 1998	% deputados 2002	% deputados 2006
Salvador (BA)	2.044.012	22	18	15	13	10
Fortaleza (CE)	2.108.642	37	14	36	23	23
Vitória (ES)	1.115.352	46	40	50	60	60
Goiânia (GO)	1.260.034	33	18	12	24	24
Belo Horizonte (MG)	3.724.851	27	15	15	11	17
Belém (PA)	1.291.669	29	24	24	24	6
Recife (PE)	2.553.925	42	16	20	32	40
Curitiba (PR)	2.138.347	29	10	20	27	27
Rio de Janeiro (RJ)	8.194.141	73	68	65	65	74
Porto Alegre (RS)	2.821.087	36	23	23	32	23
Florianópolis (SC)	689.265	16	6	13	6	0
Campinas (SP)	1.845.992	6	1	1	4	1
São Paulo (SP)	13.735.473	47	50	46	45	44

45 deputados – que deixaram de ser recrutados nas treze regiões metropolitanas analisadas.

Ora, se há uma sub-representação sistemática das regiões metropolitanas quando se tem em vista o peso eleitoral dessas regiões no conjunto do país, o mesmo ocorre no interior dos estados. No âmbito dos estados, nas quatro últimas eleições para a Câmara dos Deputados, verifica-se peso político das regiões metropolitanas inferior a seu peso eleitoral. Como a Tabela 6 sugere, na vasta maioria dos estados federados analisados – onze dos treze estados nas quatro últimas eleições – as regiões metropolitanas têm representação no Congresso aquém de seus respectivos pesos eleitorais.

Se a sub-representação é característica que se desprende da dinâmica metropolitana e da geografia eleitoral dessas áreas, outro

aspecto revelado pelos dados diz respeito ao padrão predominantemente concentrado da geografia dos votos da bancada metropolitana. Não é preciso lembrar que, de acordo com a literatura voltada aos estudos da conexão eleitoral (conexão que estabelece o nexo entre a natureza da geografia do voto do representante, de um lado, e seu comportamento legislativo, de outro), deputados com votação concentrada e dispersa no espaço se veem diante de pauta de incentivos diametralmente opostos: no primeiro caso, os incentivos recaem sobre a ênfase conferida a bens de natureza desagregada, à conduta paroquial, no segundo caso, os incentivos conduzem os parlamentares na direção ênfase em bens públicos e no universalismo.

Como mostra a Tabela 7, a quase totalidade do que chamamos de bancada

Tabela 7 – Percentual de deputados metropolitanos com perfil de votação concentrado

RM	Deputados concentrados		Deputados concentrados		Deputados concentrados		Deputados concentrados	
	2006	%	2002	%	1998	%	1994	%
Salvador	7	100	6	100	5	100	4	100
Fortaleza	3	100	8	100	5	100	4	80
Vitória	3	75	2	40	3	50	3	50
Goiânia	3	100	2	100	4	100	4	100
Belo Horizonte	8	100	7	88	5	83	7	78
Belém	4	100	4	100	4	100	1	100
Recife	4	100	5	100	6	75	6	60
Curitiba	3	100	5	83	7	88	6	100
Rio de Janeiro	30	100	30	100	30	100	33	97
Porto Alegre	5	71	5	71	5	50	5	71
Florianópolis	1	100	2	100	1	100	0	0
Campinas	1	100	1	100	3	100	1	100
São Paulo	34	95	32	89	32	94	29	93
Total	106	96	109	91	110	89	103	87

metropolitana – deputados com mais de 50% extraídos na RM – têm os votos na região metropolitana concentrados em um único município.⁵ Nas quatro eleições aqui analisadas, em média 90% dos deputados eleitos nas 13 Regiões Metropolitanas analisadas apresentam perfil de votação fortemente concentrado em um único município.

Se sabemos que os deputados metropolitanos (ou o que poderíamos designar de nossa bancada metropolitana) têm sua votação concentrada em um único município, cabe por fim identificar a natureza – mais ou menos integrada dentro do espaço

metropolitano – do município que recebe a maioria dos votos dos deputados dali egressos. Selecionando dois pontos no tempo, as eleições de 1994 e a de 2006, verificamos que nossa bancada metropolitana, além de concentrar a votação, tem seus votos – de forma mais do que majoritária – extraídos dos municípios-polo (em geral, as capitais dos estados) e daqueles municípios mais integrados das Regiões Metropolitanas. As áreas menos integradas, mais periféricas das nossas Regiões Metropolitanas pouco se acham representadas, como mostram as Tabelas 7 e 8.

Tabela 8 – Eleições de 1994
Característica de integração do município do deputado metropolitano

	Polo	Muita alta	Alta	Média	Baixa	Total
Bahia	6	0	1	0	0	7
Ceará	2	0	0	0	1	3
Espírito Santo	2	2	0	0	0	4
Goiás	3	0	0	0	0	3
Minas Gerais	6	0	1	1	0	8
Pará	4	0	0	0	0	4
Pernambuco	5	0	0	0	0	5
Paraná	3	0	0	0	0	3
Rio de Janeiro	25	5	0	0	0	30
Rio Grande do Sul	5	1	1	0	0	7
Santa Catarina	1	0	0	0	0	1
Campinas	1	0	0	0	0	1
São Paulo	26	8	0	1	0	35
Total	89	16	3	2	1	111

Tabela 9 – Eleições de 2006
Característica de integração do município do deputado metropolitano

	Polo	Muita alta	Alta	Média	Baixa	Total
Bahia	4	0	0	0	0	4
6Ceará	5	0	0	0	0	5
Espírito Santo	3	3	0	0	0	6
Goiás	4	0	0	0	0	4
Minas Gerais	6	2	0	1	0	9
Pará	1	0	0	0	0	1
Pernambuco	9	1	0	0	0	10
Paraná	5	1	0	0	0	6
Rio de Janeiro	25	9	1	0	0	35
Rio Grande do Sul	5	1	1	1	0	8
Santa Catarina	0	0	0	0	0	0
Campinas	1	0	0	0	0	1
São Paulo	26	7	1	0	0	34
Total	94	24	3	2	0	123

Conclusões

Nesse artigo, de caráter exploratório, confirmamos algumas teses parcialmente testadas e apontamos, com revelações novas, para caminhos outros de pesquisa. No primeiro caso, confirmamos como tendência sistemática de nosso sistema eleitoral, em sua operacionalização concreta, sub-representar as áreas mais urbanizadas do país. Vimos, ao longo das quatro eleições, que tantos as capitais dos estados, como as cem maiores cidades do país, como as 13 Regiões Metropolitanas enviam ao Congresso percentual significativamente menor de deputados do que aquele que se exigiria se o princípio *one man,*

one vote fosse observado por outro tipo de distritamento.

Ao lado dessa confirmação, a pesquisa revelou um padrão de distribuição de voto dos deputados metropolitanos – padrão predominantemente concentrado – que pode desafiar supostos tradicionais de nossa sociologia eleitoral. Ora, se sabemos pela literatura voltada à análise da conexão eleitoral que a extração concentrada, numa ponta, gera comportamento paroquial, na outra ponta, poderíamos estar diante de fenômeno novo, não previsto pelo otimismo da velha sociologia eleitoral: um paroquialismo com base urbana. É de esperar que a ausência de temas metropolitanos da agenda pública tenha por raiz o que podemos chamar de paroquialismo metropolitano.

Nelson Rojas de Carvalho

Mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professor Adjunto de Ciência Política do Instituto Multidisciplinar do Departamento de História e Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil).

nelsonrc@domain.com.br

Notas

- (1) Pesquisas posteriores devem trabalhar a partir de microdados. Temos por hipótese que, ao desagregarmos os municípios, nos confrontaremos com representantes com votação ainda mais concentrada: redutos dentro dos municípios.
- (2) Na última eleição, em 2006, 72 das 100 maiores cidades brasileiras não elegeram sequer um único representante.
- (3) A despeito do número crescente de regiões metropolitanas criadas por lei, utilizamo-nos do critério adotado pelo IPPUR/Observatório das Metrôpoles na definição das regiões metropolitanas aqui analisadas.
- (4) Brasília está fora de nossa análise, pelo fato de sua região metropolitana abrigar cidades de diferentes estados, notadamente, cidades de Minas e Goiás
- (5) Consideramos um deputado metropolitano quando, dos votos obtidos na RM do seu estado, ele concentra mais de 50% desses votos em um único município.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. (1982). Comentários sobre “A Representação Proporcional no Brasil”, de Bolívar Lamounier. *Revista de Cultura e Política*, n. 7, São Paulo, Cortez.
- AMES, B. (1992). *Disparately seeking politicians: strategies and outcomes in Brazilian Legislative Elections*. Mimeo.
- _____ (2001). *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- AMES, B. e NIXON, D. (1993). *Understanding new legislatures? Observations and evidences from the Brazilian Congress*. Mimeo.
- AYDOS, E. D. (1979). *O voto distrital e o aperfeiçoamento da democracia representativa no Brasil*. Porto Alegre. Mimeo.
- BRITTO, L. N. de. (1982). Sobre a representação proporcional no sistema político brasileiro. *Revista de Cultura e Política*, n. 7, São Paulo, Cortez.

- BRITTO, L. N. de (1965). A representação proporcional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 6.
- CAIN, B.; FERREJOHN, J. e FIORINA, M. (1987). *The personal vote. Constituency service and electoral independence*. Cambridge, Harvard University Press.
- CAREY, J. e SHUGART, M. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, pp. 417-439.
- CARSTAIRS, A. MacLaren. (1980). *A short history of electoral systems in western europe*. Londres, George Allen & Unwin.
- CARVALHO, N. R. de (1991). "Representação política, sistemas eleitorais e partidários: doutrina e prática". In: LIMA JR., O. B. de. *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio Fundo/IUPERJ, Rio de Janeiro.
- _____ (1992a). A legislação eleitoral brasileira e o debate sobre o voto distrital. *Tempo e Presença*, ano 14, 264, pp. 41-43. Rio de Janeiro.
- _____ (1992b). Brasil: rumo ao parlamentarismo?. *Anuário Delta 1992*. Rio de Janeiro, Edições Delta, pp. 80-90.
- _____ (1996). Geografia política das eleições congressuais. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, v. 9, pp. 41-47.
- _____ (2003). *E no início eram as bases – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- DIAS, J. L. de M. (1991). *O jogo e os jogadores: legislação eleitoral e padrões de competição política*. Tese de Mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, datilo.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1995). Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3.
- _____ (1996). Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisas* n. 5, CEBRAP.
- _____ (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- _____ (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária, v. 45, n. 2, pp. 303-344.
- FLEISCHER, D. V. (1976). Concentração e dispersão eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais, 1966-1974. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 43.
- FLEISCHER, D. V. e RIBEIRO, S. O. (1983). Simulações de divisões distritais dos estados brasileiros para as eleições federais de 1978. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 78.
- INDJAIAN, M. L. (1981). "Análise Preliminar da bancada federal paulista eleita pelo MDB em 1978". São Paulo, mimeo. Relatório parcial de pesquisa apresentado à FAPESP.
- KINZO, M. D'Alva G. (1980). *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo, Edições Símbolo.
- _____ (1989). "A bancada federal paulista de 1986: concentração ou dispersão do voto?" In: SADEK, M. T. (org.). *Eleições/1986*. São Paulo, Vértice/Idesp.
- KREHBIEL, K. (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

- LAMOUNIER, B. (1982). A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. *Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 7.
- LIMONGI, F. (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Bib.* Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3-38.
- MACCUBINS, M. e KIEWIET, R. (1991). *The logic of delegation - congressional parties and the appropriations process*. Chicago, The University of Chicago Press.
- MARTINS, C. E. (1983). A reforma do sistema eleitoral. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, pp. 141-153.
- MAYHEW, D. R. (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven, Yale University Press.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). (2000). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan.
- SOARES, G. A. D. (1973a). *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Difel.
- _____ (1973b). Desigualdades eleitorais no Brasil. *Revista de Ciência Política*, v. 7, n. 1, pp. 25-48.
- _____ (2001). *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- WEINGAST, B. R. e MARSHALL, W. J. (1988). The industrial organization of congress; or why legislatures, like firms are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96, n. 1, pp. 132-163.
- WEINGAST, B. R.; SHEPSLE, K. A. e JOHNSEN, C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, v. 89, pp. 642-664.

Texto recebido em 19/jun/2009
Texto aprovado em 7/ago/2009