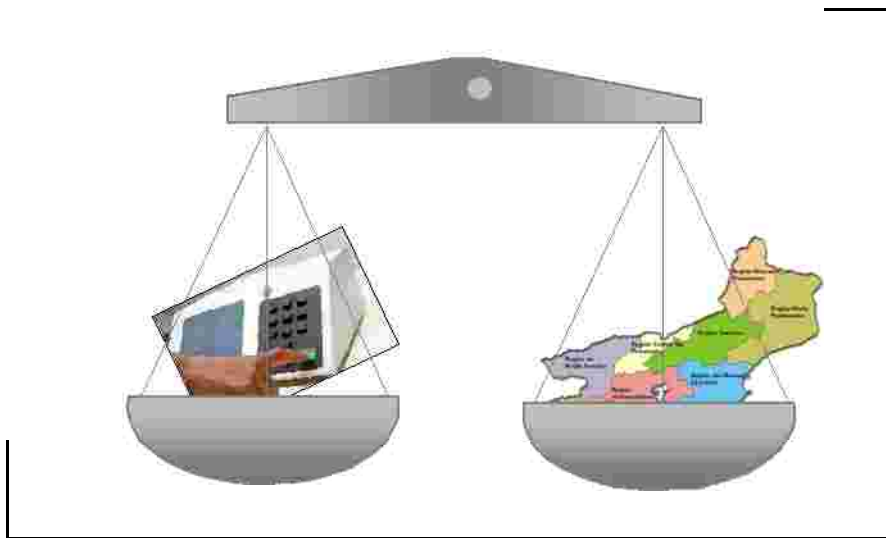




Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza
Instituto de Geociências
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Tese de Doutorado

A TERRITORIALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**Uma análise dos vínculos territoriais de
compromisso dos deputados fluminenses**

Fabiano Soares Magdaleno

Rio de Janeiro

Maio / 2008

**A TERRITORIALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO: Uma análise dos vínculos
territoriais de compromisso dos deputados fluminenses**

Fabiano Soares Magdaleno

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza
Instituto de Geociências
Programa de Pós-Graduação em Geografia

Prof^a. Dr^a. Iná Elias de Castro
Orientadora

Tese de Doutorado

Rio de Janeiro
Maio/2008

Magdaleno, Fabiano Soares

A TERRITORIALIDADE DA REPRESENTAÇÃO
POLÍTICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
UMA ANÁLISE DOS VÍNCULOS
TERRITORIAIS DE COMPROMISSO DOS
DEPUTADOS FLUMINENSES

CCMN/IGEO
2008

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza
Instituto de Geociências
Programa de Pós-Graduação em Geografia

A territorialidade da representação política
no estado do Rio de Janeiro: uma análise
dos vínculos territoriais de compromisso dos
deputados fluminenses

Por
Fabiano Soares Magdaleno

Tese apresentada ao Curso de
Doutorado em Geografia do
Instituto de Geociências da
Universidade Federal do Rio de
Janeiro, como requisito parcial
para a obtenção do grau de
Doutor em Geografia.

Banca Examinadora

_____ - Orientador
Prof^a. Dr^a. Iná Elias de Castro - PPGG/UFRJ

Prof. Dr. – Charles Pessanha – IFCS/UFRJ

Prof. Dr. – Ivaldo Gonçalves de Lima - PPGEIO /UFF

Prof. Dr. – Jan Bitoun - UFPE

Prof. Dr. – Paulo César da Costa Gomes- PPGG/UFRJ

Magdaleno, Fabiano Soares

A territorialidade da representação política no estado do Rio de Janeiro: uma análise dos vínculos territoriais de compromisso dos deputados fluminenses/Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

xix, 250p., 67il.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Iná Elias de Castro

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia.

1. Representação política 2. Território 3. Rio de Janeiro 4. Instituição.

I. Castro, Iná E. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Começo os agradecimentos pela minha orientadora, Iná Elias de Castro, por quem sou grato de modo especial. Com interesse e generosidade discutiu a proposta inicial da tese e acompanhou sua elaboração sempre oferecendo sugestões e apontando caminhos alternativos. Muito obrigado, Professora, pela confiança e paciência dispensadas durante todos esses anos.

Sou grato também aos professores, funcionários e colegas do PPGG por estarem sempre dispostos a colaborar e por proporcionarem um ambiente intelectual e pessoal propício ao desenvolvimento dos estudos e da pesquisa que resultaram neste trabalho.

Ao longo da redação da tese, beneficiei-me ainda dos debates efetuados no contexto do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Território (GEOPPOL), coordenado pela professora Iná Elias de Castro, que algumas vezes contaram com presenças ilustres de professores convidados. Essas discussões contribuíram muito para o desenvolvimento do projeto.

Obrigado aos colaboradores Bene, Rafael, Ataíde, Eduardo e Camila que participaram do árduo e longo processo de classificação de proposições e discursos parlamentares.

Agradeço ainda aos meus companheiros de estudo, em especial, aos amigos Rafael Winter, pela essencial ajuda no levantamento de dados, Rejane Rodrigues, Renata Fraga e Linovaldo Lemos pela alegria, companheirismo e eterna disposição a ajudar em problemas teóricos, conceituais e pessoais.

Agradeço também a todos familiares e amigos, em especial a minha irmã, Adriana e meu cunhado, Paulo, pelo trabalho de revisão, e aos meus amigos Marcos Bruno, Flávia Requeijo, Marcelo Borges, Marcelo Ferro e Diomário Júnior, pelo apoio em vários momentos de minha vida pessoal e acadêmica.

Por fim, me sinto particularmente grato a minha namorada e futura esposa, Juliana Pontillo, pela paciência e carinho, além do apoio técnico na revisão deste trabalho.

RESUMO

MAGDALENO, Fabiano Soares. **A territorialidade da representação política no estado do Rio de Janeiro: uma análise dos vínculos territoriais de compromisso dos deputados fluminenses.**

Orientador: Iná Elias de Castro. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2008. Tese.

Este estudo sustenta que as características que marcam a prática da representação política, além de estarem diretamente relacionadas ao desenho político-institucional, refletem também as condições advindas do território. Considera-se como pressuposto que a representação política possui conexões territoriais e que as influências dos diferentes elementos que compõem o jogo político são direta e indiretamente mediadas pelo território.

O objetivo do trabalho é mostrar uma das formas de mediação da representação política pelo território, em duas esferas de representação que utilizam o estado do Rio de Janeiro como território político: a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) e a Câmara dos Deputados. Para tal, foram realizados levantamentos empíricos que classificaram os discursos proferidos em plenário e as proposições parlamentares apresentadas pelos Deputados Estaduais e Federais do Rio de Janeiro, na Legislatura 2003 – 2007.

O quadro de análise utilizado considera que os territórios criados e reproduzidos pelas ações estratégicas atuam como condicionantes de criação e reprodução do próprio conjunto de ações dos parlamentares, sujeitando suas e às perdas e ganhos oriundos da inserção dos representantes em três jogos xibidores de vínculos territoriais explícitos: os jogos eleitoral, político-partidário e sócio-espacial.

Após a verificação dos mapeamentos das territorialidades da ALERJ e da bancada fluminense na Câmara dos Deputados, algumas constatações puderam ser apontadas: 1. a representação política pode, na prática, encontrar-se associada aos três modelos definidores de sua essência; 2. não se pode vincular as ações dos deputados da ALERJ e da Câmara Federal somente às diretrizes partidárias e muito menos às ações primordialmente individualistas ou paroquiais; 3. existem diferentes lógicas territoriais da representação política, orientadas por mecanismos relacionais locais, articulados à escala municipal; 4. o território não é somente um elemento passivo, construído a partir

dos atores sociais, mas também um fator que deve ser considerado pela função estruturadora que exerce na prática da representação política; 5. os territórios políticos dominados também são, efetivamente, agentes estruturadores das ações dos representantes políticos; 6. a maior parte dos deputados não pôde se abster da busca pelo estabelecimento de vínculos de compromisso com a Metropolitana do Rio de Janeiro; 7. a conexão eleitoral é uma variável explicativa para as ações dos deputados; 8. as relações entre os graus de *dominância-compartilhamento* de território político e as ações em plenário acabaram demonstrando ligação com a existência de outros atores políticos, eleitos ou não-eleitos, com força eleitoral municipal e com a distribuição dos centros pessoais de votação dos deputados; e 9. algumas porções do espaço fluminense, em determinadas situações, se assemelham a '*distritos não-institucionalizados pelas regras eleitorais*', criados a partir da *dominância* política exercida por deputados.

ABSTRACT

This study sustains that the characteristics of the political representation are directly related to the political-institutional drawing and reflect the conditions of the territory. The presupposition is that the political representation has territorial connections and that the influences of the different elements that compose the political game are mediated by the territory.

The objective of the work is to show one way of mediation of the political representation by the territory, at two representation spheres that use the state of Rio Janeiro as a political territory: the Legislative Assembly of Rio de Janeiro (ALERJ) and the Federal Parliament. To reach this objective, empiric researches classified the speeches and to the Propositions presented by the Deputies of Rio de Janeiro, in the Legislature 2003 - 2007.

The analysis used considers that the territories are created and reproduced by strategic actions of the Deputies, and, at the same time, they act to create conditions to the reproduction of the parliamentarians' actions. The choices of the Deputies are connected to three games, with explicit territorial entails: the electoral game, the political party's game and the spatial game.

After the analysis, some statements can be pointed: 1. political representation may, in practice, to be associated with the three models of defining its essence; 2. the actions of Members of "ALERJ" and "Câmara dos Deputados" can not be only linked to the political party guidelines, much less to the individualistic or parochial actions; 3. there are different territorial logics to the political representation, guided by local relational mechanisms; 4. the territory is not only a passive element, built from the social actors, but also a factor that must be considered by the function it performs in political representation' practice; 5. dominated political territories are also, effectively, influent agents at the actions of the political representatives; 6. most of the deputies could not refrain from seeking the establishment of ties of commitment to the metropolitan region of Rio de Janeiro; 7. the electoral connection is an explanatory variable for the actions of the deputies; 8. relations between the degrees of dominance-sharing territory and political actions in the parliament shows strong link with the existence of other political actors, elected or non-elected, with local electoral strength

and the distribution of centers of personal vote of deputies; 9. some parts of the state of Rio de Janeiro, in some situations, are similar to 'non-institutionalized districts', created from the political dominance exercised by parliamentarians.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

- 1 – Fluxos de influências na determinação de políticas públicas..... p. 46
- 2 – Binômio representação política/território..... p. 66
- 3 – Escolha racional do representante político..... p.70
- 4 - Conexões entre os jogos parlamentar e eleitoral no processo legislativo..... p. 71
- 5 - O jogo sócio-espacial no processo legislativo..... p. 79
- 6 - Dimensões do estado do Rio de Janeiro..... p. 143

GRÁFICOS

- 1 – Distribuição, por temas, das citações a municípios do estado do Rio de Janeiro, em discursos proferidos no plenário da ALERJ..... p. 139
- 2 – Distribuição, por regiões do estado, das citações a municípios do Rio de Janeiro, em discursos proferidos no plenário da ALERJ. p.142
- 3 – Distribuição das proposições parlamentares da ALERJ por tipo de benefício (Legislatura 2003 – 2007)..... p. 165
- 4 – Distribuição, por temas, das citações a municípios do estado do Rio de Janeiro, em discursos da bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007)..... p. 177
- 5 – Distribuição, por regiões, das citações a municípios do estado do Rio de Janeiro, em discursos da bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007)..... p. 178
- 6 - Distribuição por tipo de benefício das proposições Parlamentares da bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007)..... p. 188

MAPAS

- 1 – Regiões administrativas do estado do Rio de Janeiro, em 1987.... p. 17
- 2 - Regiões administrativas do estado do Rio de Janeiro, em 2007.... p. 18
- 3 – Expressão territorial da Dominância político-eleitoral dos

Deputados da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 116
4 - Expressão territorial da Dominância político-eleitoral dos Deputados da ALERJ - Dados suavizados (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 117
5 – Expressão territorial da Dominância político-eleitoral da bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007) .p.	120
6 - Expressão territorial da Dominância político-eleitoral da bancada fluminense na Câmara dos Deputados - Dados suavizados (Legislatura 2003 – 2007)	p. 121
7 - Expressão territorial das referências diretas em discursos proferidos em plenário - Deputados da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 144
8 – Expressão territorial da Dominância político-eleitoral e das referências diretas em discursos proferidos em plenário – Deputados da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 146
9 - Distribuição espacial do eleitorado do estado do Rio de Janeiro (Outubro de 2002).....	p. 147
10 – Expressão territorial dos centros pessoais de votação dos Deputados da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 149
11 – Expressão territorial do Índice Municipal de Concorrência Efetiva - Deputados da ALERJ (Eleição 2002).....	p. 152
12 – Expressão territorial do Índice Municipal de Concorrência Efetiva –Dados suavizados - Deputados da ALERJ (Eleição 2002).	p. 155
13 – Expressão territorial dos benefícios concentrados indicados pelas proposições parlamentares - Deputados da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 169
14 – Expressão territorial da Dominância político-eleitoral e dos benefícios concentrados indicados pelas proposições Parlamentares - Deputados da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007).p.	171
15 - Expressão territorial das referências diretas em discursos proferidos em plenário - Bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 180
16 – Expressão territorial da Dominância político-eleitoral e	

das referências diretas em discursos proferidos em plenário - Bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 181
17 – Expressão territorial dos centros pessoais de votação da bancada Fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 183
18 – Expressão territorial do Índice Municipal de Concorrência Efetiva –Dados suavizados – Bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Eleição 2002).	p. 187
19 - Expressão territorial dos benefícios concentrados indicados pelas proposições parlamentares - Bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 190
20 – Expressão territorial da Dominância político-eleitoral e dos benefícios concentrados indicados pelas proposições Parlamentares - Bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007)	p. 192

QUADROS

1 - Funções constitucionais das Casas que compõem o Congresso Nacional.....	p. 92
2 - Referências diretas a escalas territoriais de atuação do Legislativo nos textos da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.....	p. 99
3 – Tipos de território político.....	p. 112
4 – Modelo inicial de situações de referência.....	p. 122
5 – Tipos de proposição parlamentar.....	p. 133
6 – Tipologia de classificação das proposições parlamentares.....	p. 135
7 - Candidatos com votação expressiva, por município, na região Noroeste do estado do Rio de Janeiro – Eleições 2002.....	p. 153
8 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região do Médio Paraíba, nas eleições de 2002 para deputado estadual e citações em discursos proferidos na ALERJ.....	... p. 156
9 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região das Baixadas	

Litorâneas, nas eleições de 2002 para deputado estadual e citações em discursos proferidos na ALERJ.....	p. 158
10 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região da Costa Verde, nas eleições de 2002, para deputado estadual e citações em discursos proferidos na ALERJ	p. 159
11 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região Norte Fluminense, nas eleições de 2002 para deputado estadual.....	p. 161
12 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região Serrana, nas eleições de 2002 para deputado estadual.....	p. 163
13 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região Centro-Sul Fluminense, nas eleições de 2002 para deputado estadual.....	p. 164.
14 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região Norte Fluminense, nas eleições de 2002, para deputado federal.....	p. 185
15 - Ambiente político-eleitoral dos municípios da região Noroeste Fluminense, nas eleições de 2002, para deputado federal.....	p. 186
16 - Resumo das situações encontradas na ALERJ.....	p. 195
17 - Resumo das situações encontradas na Câmara dos Deputados....	p. 198

TABELAS

1 – Correção do número de cadeiras a que cada estado brasileiro deveria ter direito na Câmara dos Deputados.....	p. 95
2 - Índice de Competitividade Eleitoral e número médio de Candidatos por vaga, por estado, para as Assembléias Legislativas – ano 2002.....	p. 108
3 – Índice de Competitividade Eleitoral e número médio de candidatos por vaga, por estado, para a Câmara dos Deputados – ano de 2002.....	p. 109
4 - Taxa de Renovação na composição da representação nas Assembléias Legislativas dos estados brasileiros e na Câmara dos Deputados – 1998/2002.....	p. 110
5 – Número de municípios por região do estado do Rio de Janeiro.....	p. 143
6 - Beneficiários das proposições Legislativas de caráter concentrado da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007)	p. 167

7 – Beneficiários das proposições Legislativas de caráter concentrado da bancada fluminense na Câmara dos Deputados (Legislatura 2003 – 2007).....	p. 189
8 – Deputados estaduais eleitos, em 2002, para a Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro (ALERJ) – Legislatura 2003 - 2007.....	p. 225
9 - Deputados Federais eleitos pelo estado do Rio de Janeiro, em 2002, para a Câmara dos Deputados – Legislatura 2003 – 2007.....	p. 229
10 – Diferença entre as votações dos dois Deputados eleitos mais votados, por município – Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro– Eleições 2002– Estado do Rio de Janeiro.....	p. 232
11 - Diferença entre as votações dos dois Deputados eleitos mais votados, por município – Câmara dos Deputados– Eleições 2002 – Estado do Rio de Janeiro.....	p. 234
12 – Classificação das proposições por tipo de benefício ALERJ – Legislatura 2003 – 2007	p. 236
13 – Classificação das proposições por tipo de benefício Bancada fluminense na Câmara dos Deputados – Legislatura 2003 - 2007.....	p. 236
14 - Distribuição por município dos benefícios territorialmente concentrados propostos pelos Deputados da ALERJ – Legislatura 2003 – 2007.....	p. 237
15 –. Distribuição por município dos benefícios territorialmente concentrados propostos pela bancada fluminense na Câmara dos Deputados – Legislatura 2003 – 2007.....	p. 239
16 - Número total de discursos proferidos em plenário analisados – ALERJ e Câmara dos Deputados - Legislatura 2003 – 2007.....	p. 241
17 – Distribuição por temas e municípios dos discursos proferidos em plenário na ALERJ que fizeram referências diretas a localidades do estado do Rio de Janeiro - Legislatura 2003 – 2007.....	p. 242

18 – Distribuição por temas e municípios dos discursos proferidos em plenário pela bancada fluminense na Câmara dos Deputados que fizeram referências diretas a localidades do estado do Rio de Janeiro - Legislatura 2003 – 2007..... p. 246

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	ix
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	xi
APRESENTAÇÃO.....	p. 1
INTRODUÇÃO.....	p. 3
Estrutura da tese.....	p. 11
Como olhar para o estado do Rio de Janeiro?.....	p. 15
Notas metodológicas.....	p. 16
CAPÍTULO 1 – INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	p. 21
1.1 – Construindo a democracia.....	p. 22
1.1.1. <i>Respeito aos direitos humanos.....</i>	<i>p. 25</i>
1.1.2. <i>Limites estabelecidos pela Constituição.....</i>	<i>p. 26</i>
1.1.3. <i>Livre escolha dos governantes pelos governados.....</i>	<i>p. 27</i>
1.1.4. <i>O papel das instituições.....</i>	<i>p. 28</i>
1.2 – A representação política como instituição democrática.....	p. 30
1.2.1. <i>Representação política.....</i>	<i>p. 30</i>
1.2.2. <i>Sistemas político-eleitorais de representação.....</i>	<i>p. 35</i>
1.3. Políticas públicas em sistemas democráticos de representação política.....	p. 44
1.3.1. <i>Política pública com o conceito.....</i>	<i>p. 44</i>
1.3.2. <i>Determinação de políticas públicas em sistemas proporcionais de representação.....</i>	<i>p. 47</i>
1.3.3. <i>Inovações na definição da agenda política no Brasil.....</i>	<i>p. 51</i>
1.4 – Breves considerações parciais: primeira parte.....	p. 53

CAPÍTULO 2 – ESTRUTURA E AÇÃO, TERRITÓRIO E

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	p. 55
2.1 – Abordando o território	p. 56
2.1.1. <i>Território, o espaço da política</i>	p. 60
2.1.2. <i>Territorialidade e representação política</i>	p. 61
2.2. A natureza territorial da representação política	
e a Teoria da Estruturação como quadro de análise	p. 62
2.2.1. <i>Estrutura e ação como elementos indissociáveis</i>	p. 62
2.2.2. <i>O Binômio representação política/território</i>	p. 66
2.2.3. <i>O contexto institucional</i>	p. 67
2.2.4. <i>Fluxo território-representação política</i>	p. 68
2.2.5. <i>Fluxo reverso, representação política – território</i>	p. 79
2.3 – Breves considerações parciais: segunda parte	p. 82

CAPÍTULO 3 – REGRAS DO SISTEMA PROPORCIONAL, TERRITÓRIO E COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS

NO BRASIL	p. 84
3.1. Transformação do voto em representação	p. 85
3.2. Analisando as regras da representação	
proporcional no Brasil	p. 88
3.2.1. <i>Cultura personalista</i>	p. 88
3.2.2. <i>Apropriação indébita de votos</i>	p. 90
3.2.3. <i>Incongruências na representação de unidades</i> <i>territoriais e do cidadão</i>	p. 92
3.3. As regras do sistema eleitoral versus o ‘dever ser’	
da representação política proporcional	p. 98
3.4. Abordagens sobre a prática efetiva dos Deputados	
Estaduais e Federais brasileiros	p. 101
3.4.1. <i>A linha do comportamento individualista</i>	p. 103
3.4.2. <i>A linha da orientação partidária</i>	p. 104
3.4.3. <i>A linha da coexistência</i>	p. 104
3.5. Contexto eleitoral e territórios políticos dos	
representantes fluminenses na Assembléia	
Legislativa e na Câmara dos Deputados	p. 106

3.5.1. <i>O contexto eleitoral fluminense nas eleições 2002</i>	p. 106
3.5.2. <i>Territórios políticos no estado do Rio de Janeiro</i>	p. 111
3.6. Breves considerações parciais: terceira parte	p. 119
CAPÍTULO 4 – TERRITÓRIOS POLÍTICOS, TERRITORIALIDADE DOS POLÍTICOS E VÍNCULOS ESTRATÉGICOS DE COMPROMISSO DOS DEPUTADOS FLUMINENSES	p. 124
4.1. A territorialidade dos representantes em plenário	p. 126
4.1.1. <i>Modelo de identificação da territorialidade em plenário</i> ..	p. 129
4.2. Analisando as atividades na ALERJ	p. 138
4.3. Analisando as atividades na Câmara dos Deputados	p. 175
4.4. Breves considerações parciais: quarta parte	p. 194
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 200
BIBLIOGRAFIA	p. 213
ANEXOS	p. 224

APRESENTAÇÃO

Esta tese é um trabalho teórico e empírico que apresento como contribuição aos geógrafos que têm o tema representação política como objeto de estudo. É uma reflexão que possui o objetivo de evidenciar aspectos relevantes do processo geográfico de fundação de territórios para o funcionamento do sistema democrático de representação política.

Como meio de apresentação deste trabalho, resgato e descrevo os principais passos teórico-conceituais que me conduziram ao interesse pelo tema da territorialidade dos representantes políticos e que acabaram me revelando uma nova forma de entendimento desse processo, no âmbito da Geografia Política.

O ponto de partida para essa trajetória, no início do de doutorado, foram os estudos comparativos dos diferentes tipos de sistemas eleitorais que caracterizam os distintos formatos de Democracia do mundo atual. Estes estudos me conduziram a análises que atribuíam grande valor às regras dos sistemas eleitorais no condicionamento de padrões comportamentais dos representantes políticos, nos mais distintos contextos institucionais.

O contato com trabalhos que tratavam mais especificamente, de forma teórica e empírica, da realidade da representação política no Brasil, em sua maioria observando o que ocorria na esfera federal, revelou um quadro analítico ímpar, que apontava para conclusões antagônicas sobre o modo como se desenrolava a prática da representação política no Brasil, em meio a um pequeno leque de análises que indicavam a coexistência de variados padrões comportamentais. Diante desse quadro, formado por visões opostas e metodologias distintas, foi despertado o interesse desenvolvimento de um novo quadro de análise dos comportamentos dos representantes políticos que permitisse agrupar parte das variáveis explicativas já trabalhadas pelos autores estudados e, ao mesmo tempo, abrisse a possibilidade de incorporação de outras variáveis mais próximas da perspectiva da Geografia.

Paralelamente, o contato com uma discussão teórica marcante nas Ciências Sociais logo revelou certa utilidade para a busca do entendimento dos processos que compõem a representação política. Mergulhei, então, no debate sobre estrutura e estruturalismo. As idéias estruturalistas e o seu contraponto, o ideário Humanista, me

conduziram ao aprofundamento dos estudos sobre a chamada “Teoria da Estruturação”, desenvolvida pelo sociólogo Anthony Giddens. Essa teoria coloca os dois elementos, estruturas sociais e ações individuais, não como ocupantes de pólos antagônicos, mas sim como exercendo funções complementares e indissociáveis.

De forma quase que simultânea aos estudos sobre a “Teoria da Estruturação”, busquei também aprofundar-me na teoria de um outro autor, este realmente comprometido com análises políticas, que permitiu, em um momento seguinte, visualizar de forma mais apurada a complexidade que caracteriza as relações políticas. Submergi, desta forma, no mundo dos “Jogos Ocultos” de George Tsebelis, em que a “Teoria dos Jogos” foi competentemente utilizada para entendimento das escolhas políticas.

Contudo, para que pudesse contribuir de maneira particular para o entendimento da representação política, faltava algo que me permitisse focar esse processo a partir de uma perspectiva essencialmente geográfica, ou seja, que me tornasse capaz de visualizar a representação política como um objeto de estudo para a Geografia. Para isso, busquei o enfoque da perspectiva territorial.

A associação, então, entre as perspectivas da “Teoria da Estruturação”, da “Teoria dos Jogos” e dos conceitos de território e territorialidade acabou tornando-se o meio pelo qual procurei, neste trabalho, entender, nas esferas federal e estadual, o modo como se processou a prática cotidiana da representação política legislativa, de caráter proporcional, no território fluminense, entre os anos de 2003 e 2007. A partir dessa integração de perspectivas, foi possível a elaboração de uma argumentação teórica e um levantamento empírico que não somente permitiram entender a representação política para além das análises exclusivistas sobre interesses pessoais, interesses partidários e influência das regras eleitorais, como também introduziram, de forma definitiva, a perspectiva territorial nos estudos dessa natureza.

INTRODUÇÃO

Antes de iniciar a descrição das partes que compõem este trabalho, é importante o esclarecimento de dois termos que constam em seu título: representação política e territorialidade.

Representar significa tornar presente de novo ou fazer algo ou alguém. Nesse sentido, a representação política é concebida como um recurso passível de ser usado para que o poder político concedido por alguém a seu representante por processo eletivo, seja exercido (BOBBIO, 2000).

O sistema representativo constitui um mecanismo estruturado de legitimação de um poder que, apesar da busca por tornar presente alguém que está ausente, pressupõe, fundamentalmente, a independência parcial dos representantes. Assim, o exercício da representação política, sendo ela oriunda de mecanismos institucionalizados ou não, está condicionado não somente pela vontade do representado, mas também por estratégias do representante. Essas estratégias, por sua vez, podem ser orientadas tanto pela busca do representante em fazer valer as demandas de seu representado, como pelo desejo individual de manutenção na vida política.

Para o exercício do poder, pressupõe-se um conjunto de práticas por parte dos representantes no sentido de controlar determinadas porções do espaço, onde o efeito do poder político reflete vínculos de responsabilidade (SACK, 1986). É nesse contexto que se reconhecem as instituições político-representativas como agentes modeladores do espaço, por meio da criação de territórios e da adoção de estratégias de controle diretamente atreladas ao exercício do poder político.

O território constitui-se em um dado segmento do espaço, passível de delimitação, que resulta da apropriação e controle por parte de determinado agente social, grupo humano, empresa ou instituição. É, portanto, um importante instrumento da existência e reprodução do agente social que o criou e o controla.

Como o caráter político do território representa o aspecto central de interesse nesta pesquisa, a partir das reflexões de Sack (1986), reconhecemos que as instituições democráticas de representação política, por meio do exercício do poder político, fundam e controlam diferentes tipos de território, sendo o conjunto de ações componentes das estratégias de seu controle e, conseqüentemente, de manutenção do exercício do poder

político sobre determinada porção do espaço, reconhecido como a territorialidade da política.

Outra concepção inerente à idéia de territorialidade do representante político refere-se ao fato de que se uma ação é tomada como obedecendo a estratégias previamente estabelecidas, é condicional que o ator político em questão atue de forma consciente, buscando maximizar seus objetivos. Dentro desse contexto, ressaltamos que esse trabalho está inserido na perspectiva que considera as ações dos representantes políticos como sendo reflexo de uma racionalidade, construída a partir de objetivos, preferências e condições de restrição, passíveis de serem explicitamente identificados (TSEBELIS, 1998).

Estabelecidos os esclarecimentos iniciais, passemos ao contexto em que esse trabalho foi pensado.

A reforma política brasileira configura-se, há alguns anos, em um dos principais temas de discussão da sociedade e dos representantes que atuam nas instituições políticas do país. Em torno desse tema, são travadas verdadeiras batalhas de opiniões e interesses, muito pertinentes para definição dos rumos da democracia brasileira. Estão sendo debatidas mudanças, com maior ou menor abrangência, no conjunto de instituições que compõem o sistema político brasileiro, tais como a fidelidade partidária e as regras para escolha dos representantes políticos.

A cultura personalista, que se destaca no processo de representação política brasileira desde a escolha dos políticos até a sua atuação na Casa Legislativa, assim como a apropriação indébita de votos, com deputados pouco votados obtendo o direito a ocupar uma cadeira, e as incongruências nas representações de unidades territoriais e do cidadão, oriundas da sobre e sub-representações, são situações encontradas no sistema representativo brasileiro que normalmente se configuram em alvos de ferrenhas contestações e conduzem seus críticos à apresentação de diferentes propostas de reforma política. Nesse contexto, diversas análises sobre a política brasileira chamam a atenção para suas bases tradicionais, clientelistas e desproporcionais. Segundo tais análises, diante de um sistema eleitoral que inclui entre suas principais características a representação proporcional de lista aberta, grandes distritos de mais de um representante, candidatos escolhidos no âmbito de subunidades federais politicamente importantes e a possibilidade de reeleição imediata, a maioria dos Deputados acabaria

procurando a manutenção de redutos garantidos, a busca por municípios vulneráveis e a tentativa de superação de sua própria fraqueza eleitoral com barganhas fisiológicas. Assim, o sistema político-eleitoral brasileiro induziria os Deputados a prover benefícios concentrados para redutos eleitorais, concretizados, principalmente, pela busca de verbas e programas localistas.

As principais propostas de reforma político-eleitoral em discussão no Brasil vislumbram soluções variadas para os problemas acima destacados. De uma forma geral, essas propostas acabam apontando para três objetivos a serem alcançados: redução do número de partidos, correção de distorções de proporcionalidade, aumento do controle dos partidos na definição dos candidatos eleitos.

Ao levarmos em conta que o regime democrático nos dias de hoje é uma doutrina política baseada em princípios como a soberania popular, a liberdade do ato eleitoral, a divisão dos poderes, o controle da autoridade e a distribuição equitativa do poder, torna-se necessário que tais propostas não deixem de lado tais princípios em benefício de interesses político-partidários específicos, caso contrário poderemos estar amplificando velhos vícios ou criando novas distorções.

A essência do estudo desenvolvido nesta tese advém da idéia de que para o aperfeiçoamento, por vias institucionais, da democracia brasileira é primordial considerar, independentemente do objetivo da proposta, não somente as referências legais do regime, como também os fundamentos territoriais sobre os quais ele se ancora. A elaboração de propostas de reforma política não pode se furtar da incorporação das análises territoriais ao lado das análises legais e institucionais. A omissão de uma dessas perspectivas aumenta o risco de que uma eventual nova estrutura política continue marcada por problemas que podem vir a comprometer os princípios fundamentais da democracia representativa.

Dentro desse contexto, este trabalho busca contribuir para o debate político no País, por meio da valorização dos aspectos territoriais enquanto elementos capazes de moldar, assim como os elementos legais e institucionais, a prática do processo de representação política. A consideração do caráter territorial que compõe a estrutura do sistema político-representativo certamente possibilitaria a qualquer projeto de reforma aproximar-se do ideal de cumprimento pleno do princípio básico de uma sociedade democrática, a soberania popular na gestão do Estado.

Contrariamente ao ideal vislumbrado para a avaliação do processo de representação política no Brasil, em grande parte das argumentações teóricas analisadas para o desenvolvimento deste trabalho, foi possível perceber a fraca presença do território e conseqüentemente do espaço, enquanto categoria e meio de análise da representação política. Nesses estudos, excluía-se ou colocava-se em segundo plano a dimensão espacial, em função de uma supervalorização do contexto institucional em que a representação política se fazia. Os trabalhos analisados apresentavam relações entre o comportamento do parlamentar, as orientações partidárias e as regras do sistema eleitoral como se essas relações ocorressem em uma tábula rasa. Nesse sentido, o espaço, quando apontado, encontrava-se na posição de elemento passivo, sendo ignoradas suas dimensões, de instância da vida social e de fator atuante sobre seu próprio uso (SANTOS, 1992). As regras eleitorais e as diretrizes partidárias ficavam, portanto, quase exclusivamente, com a função explicadora dos comportamentos e das ações parlamentares.

Segundo Santos (1996: 51), o espaço caracteriza-se pelo conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações que interagem entre si, condicionando a forma como se dão as ações e a criação de objetos novos. A partir dessa definição, ao considerarmos a representação política como um conjunto de ações, dotado de propósito, realizado por um corpo de políticos que reflete um determinado corpo social que os elegeu, fica evidente que as escolhas dos parlamentares resultam em grande parte das inter-relações solidárias e contraditórias existentes entre sistemas de objetos e de ações que compõem condições espaciais específicas. É nesse sentido que, em sua essência, o sistema de representação proporcional, ao refletir a composição diferenciada da sociedade, acaba automaticamente incorporando o território, entendido como uma forma de qualificação do espaço (CASTRO, 2005: 169).

De acordo com Souza (1997), não há poder sem base territorial, uma vez que essa base é o fundamento de acesso a fontes de poder. Nesse sentido, considera-se aqui que a representação política apesar de subordinada às regras eleitorais e normas partidárias responde apenas parcialmente a elas. Em seu cotidiano, a representação política adquire características diversas que devem ser avaliadas não apenas a partir das características institucionais, determinantes da maneira como os votos serão transformados em voz no espaço político e dos limites para atuação dos representantes,

mas também por elementos de caráter territorial, pois esses elementos são essenciais para a existência do poder político.

Levando-se em conta que a representação política institucional além de possuir laços territoriais, funda territórios políticos, supõe-se, neste trabalho, que haveria um movimento de influência mútua entre a prática da representação política e o território político por ela criado. Do reconhecimento desse movimento de influência mútua, surgiu o objeto deste estudo: o Binômio Representação Política-Território, no estado do Rio de Janeiro do início do Século XXI. Em outras palavras, ressaltamos que o foco deste trabalho não está apenas na representação política enquanto instituição de suma importância para o funcionamento das democracias contemporâneas, mas sim na representação política encarada como um processo democrático intrinsecamente associado aos elementos e forças de caráter territorial. Dentro desse contexto teórico, as análises limitam-se apenas às duas Casas que compõem o conjunto do Legislativo brasileiro: a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Janeiro (ALERJ), formada por 70 Deputados Estaduais e a Câmara dos Deputados, especificamente a bancada fluminense que dela faz parte, composta por 46 Deputados Federais. Excluem-se, então, de nosso foco o Senado Federal, todas as outras Assembléias Legislativas das demais unidades da Federação e as Câmaras de Vereadores, em nível municipal.

As análises encaminhadas neste estudo fundamentam-se no comportamento estratégico de atores racionais. De acordo com essa concepção os representantes políticos são vistos como atores racionais que buscam maximizar seus ganhos por meio de ações estrategicamente escolhidas, a partir de regras e condições conjunturais que caracterizam três jogos nos quais se inserem: o jogo político-partidário, o jogo socioespacial e o jogo eleitoral.

Por serem estratégicos, os representantes não se comportam todos da mesma maneira porque seus antecedentes políticos variam e porque os diferentes contextos econômicos e demográficos dos seus territórios políticos subestaduais recompensam algumas táticas e punem outras. Nesse sentido, além de codificadas pelo sistema de regras, as ações dos representantes políticos foram também interpretadas como um processo cujos propósitos não deixam de estar, em alguma instância, associados às outras ações realizadas por distintos agentes individuais, empresariais ou institucionais.

Para que se possa pensar na existência de uma lógica na maneira como se desenvolvem as atividades de representação política presume-se uma racionalidade do político que pode ser definida por seus interesses ideológicos, pessoais e pela busca de conversão do resultado das políticas e escolhas públicas no máximo de apoio político possível. Sutter (1999), ao tentar identificar razões para comportamentos específicos de políticos norte-americanos, estabeleceu que a motivação do político e proceder em atividades parlamentares seriam resultado da combinação de cinco fatores: a necessidade de evitar a reação negativa por parte dos membros (ou de uma maioria) de seu reduto eleitoral; a busca por obtenção de votos e meios que viabilizem votos (como é o caso das doações de campanha); a busca por atendimento das preferências dos eleitores que simultaneamente são beneficiários das ações patrocinadas pelo político, ainda que esses eleitores não tenham toda informação que lhes permita tal percepção; atendimento aos seus interesses estritamente pessoais; influência de dimensões estritamente ideológicas que muitas vezes decorrem da “cultura”¹ em que o político está imerso.

Não obstante a busca por recompensas, a hipótese que serviu de guia para o planejamento das observações empíricas foi elaborada a partir da constatação de Ames (2003) e Carvalho (2003) de que um ambiente político altamente competitivo faz com que tanto os deputados federais brasileiros que compartilham bases eleitorais quanto aqueles que dominam determinados redutos eleitorais sejam muito atuantes e, principalmente, muito voltados para questões com nível de agregação local, tendendo a agir de forma a buscar benefícios concentrados para suas bases eleitorais e deixando em segundo plano as questões que dizem respeito a sociedade como um todo.

Esta suposição, advinda de exaustivas análises empíricas dos comportamentos dos Deputados, feitas por aqueles autores, sustenta-se nas idéias de que para os representantes que atuam em bases compartilhadas, a forte competição explícita proporcionaria grande preocupação com a manutenção da influência no espaço, e para os representantes políticos com bases dominadas, a existência de indícios de vulnerabilidade de seus redutos a possíveis “invasões” aumentaria a necessidade de reafirmação de seus vínculos estratégicos de compromisso. Nesse último caso, a tarefa de ratificação de vínculos estaria facilitada pela possibilidade mais evidente de

¹ Ver Payne (1991).

associação pessoal com benefícios gerados, advinda da própria *dominância* política, ou seja, oriunda da polarização dos votos em torno de um deputado que o coloca como a principal figura de referência para o município (AMES, 2003; CARVALHO, 2003). Assim, o domínio das bases estimularia a maior disposição dos deputados na adoção de práticas que visassem à concessão de vantagens exclusivas para determinadas partes do espaço, em detrimento de outras. Desta forma, devido a grande quantidade de benefícios concentrados voltados para as bases dominadas de políticos específicos, haveria, em algumas porções do espaço, uma espécie de distritalização de fato (não-oficial) dos espaços intra-estaduais, em contraposição a existência legal de distritos apenas em nível estadual.

Nesse sentido, com o intuito de promover a verificação dessa relação direta entre *dominância-compartilhamento* político e ação parlamentar, foi elaborada a nossa hipótese de trabalho. Assim, em um ambiente político de alta competitividade como o do estado do Rio de Janeiro, sendo o deputado do tipo dominante tão atuante no exercício de suas funções parlamentares e claramente preocupado com a reprodução de suas bases eleitorais quanto o deputado com base compartilhada, seria lógico esperar que, quando deslocássemos o foco das análises do representante político individual para o conjunto dos representantes que compõem a Casa Legislativa, as porções do espaço que fizessem parte dos territórios políticos com elevado *compartilhamento* ou com alta *dominância* se configurassem em alvos preferenciais das preocupações e do conjunto de benefícios concentrados propostos pelos representantes. Além disso, a proposta de pesquisa apresentada buscou também verificar se a lógica imaginada para a representação política em nível federal se reproduzia em outra escala. Para tal, foi escolhida a representação política da esfera estadual, em que os Deputados possuem a mesma circunscrição eleitoral da esfera federal.

Em função dos elevados índices de competitividade eleitoral e de renovação da composição das Casas que marcou as eleições para Deputados Estaduais e Federais no estado, em 2002, e da singularidade territorial de evidente concentração populacional em torno da capital, o estado Rio de Janeiro demonstrou ser o território-base ideal para as análises empíricas. A elevada competitividade eleitoral, por um lado, concedia grande valor às estratégias políticas dos representantes de reprodução e manutenção de suas bases, tendo em vista o alto risco de se perder a cadeira na Casa Legislativa em

uma próxima eleição. Com isso, a conexão eleitoral revelou ter grande valor, o que aumentava a probabilidade de se encontrar uma relação proporcional entre *dominância-compartilhamento* político e atuação parlamentar no estado.

Ao contrário dos estudos tradicionais que marcam a Ciência Política, não procuro analisar as conseqüências políticas das leis e itorais, tampouco entender as causas do número excessivo de partidos. O foco deste trabalho está na realização de uma leitura do sistema político-representativo a partir do território.

O desdobramento da abordagem que valoriza os componentes territoriais do sistema de representação política, além de trazer a estrutura institucional da política brasileira para as discussões pertinentes à Geografia, constitui uma tentativa de contribuição da disciplina para o entendimento da complexidade que marca o funcionamento desse sistema no país e a compreensão da democracia representativa e de suas possibilidades de evolução em direção a mecanismos representativos mais justos.

Partindo-se do pressuposto de que o desempenho do representante político é influenciado tanto pelas diretrizes formais da política como por forças objetivas advindas do território, considera-se aqui que a realização de uma análise mais profunda da política institucional brasileira não pode se abster de examinar seus fundamentos territoriais. Nesse sentido, apreciando-se a prática da atividade legislativa no estado do Rio de Janeiro, a questão que orientou esta investigação indagava sobre a intensidade e a maneira como a formação de territórios políticos influencia a prática da representação política e as territorialidades parlamentares que a compõem e a viabilizam.

Da mesma maneira que os argumentos das teorias que explicam os comportamentos dos representantes políticos do legislativo no Brasil e em outros países não têm significado, se não estiverem acompanhados por tentativas de verificação empírica, para definição e mapeamento dos territórios políticos adotou-se um critério que identificava as porções do espaço que foram alvos de apropriação dos deputados estaduais e federais a partir de padrões de dispersão/concentração espacial dos votos recebidos por eles no processo eleitoral.

As territorialidades, por sua vez, entendidas como mecanismos geográficos de controle, também foram avaliadas empiricamente a partir dos padrões de concentração/dispersão espacial, contudo os alvos dessa avaliação foram as ações

praticadas em plenário, mais especificamente as regulações e transferências de recursos financeiros estabelecidas pelas proposições parlamentares e as referências diretas em discursos proferidos. Assim, a busca desta pesquisa esteve no reconhecimento do modo como a representação política no estado do Rio de Janeiro é afetada pelo território.

Para o reconhecimento do caráter territorial da representação política fluminense, outras questões específicas nortearam o desenrolar da pesquisa. O levantamento empírico realizado foi norteado pelo intuito de perceber as possíveis coincidências entre as distribuições espaciais do tipo de território político e das ações parlamentares que propunham benefícios exclusivos para localidades específicas do território fluminense. Coincidências entre as localizações dos territórios políticos do tipo dominado e das localidades que representam os principais alvos das preocupações dos representantes fluminenses na Assembléia Legislativa e na Câmara dos Deputados induziriam à idéia apresentada em outros estudos de que a prática legislativa no RJ também estaria marcada por uma espécie de distritalização de fato e não-formal, delimitada pelos resultados obtidos no processo eletivo que concedeu aos políticos o direito de exercerem seus cargos de deputados.

Outra preocupação da pesquisa relacionou-se a comparação entre os padrões de distribuição espacial encontrados nas esferas estadual e federal de representação política. O intuito era verificar possíveis coincidências entre as lógicas territoriais em dois níveis de análise distintos, o que indicaria a existência de uma natureza única para a representação política no estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho foi identificar os modos como a representação política e o território se vinculavam, no estado do Rio de Janeiro, em duas esferas institucionais distintas, a estadual e a federal.

Estrutura da tese.

Para responder às indagações apresentadas acima e, com isso, alcançar o objetivo da pesquisa, a estrutura do trabalho possui o intuito de, primeiramente, apresentar as relações que vinculam democracia, representação política, políticas públicas e território, e, em um segundo momento, avaliar empiricamente esses vínculos no estado do Rio de Janeiro. Desta forma, apesar de nem todas as reflexões conceituais terem sido alvos de verificação empírica, a estrutura desta tese segue um padrão clássico e é, assim, composta por argumentação teórica, hipótese e verificação empírica. Os três

primeiros capítulos cumprem a função argumentativa, enquanto o quarto capítulo é utilizado para expressar a hipótese a ser testada e revelar os resultados das verificações empíricas.

Como se pode entender a representação política a partir do território? Esta é a indagação que os dois primeiros capítulos, em conjunto, tentam responder.

No primeiro capítulo, são apresentados os alicerces daquilo que se denomina democracia representativa, nos dias de hoje. As atenções, nesse momento inicial, se voltam para a descrição de alguns dos sustentáculos dos atuais modelos de democracia, a partir de uma visão que busca valorizar os componentes institucionais desses modelos, tendo em vista que o foco da pesquisa está justamente uma dessas instituições, a representação política. A democracia, nesse sentido de valorização da atuação dos representantes políticos escolhidos pelo voto, mostra-se como capaz de exibir distintas nuances em cada corpo político, em função de variadas combinações possíveis entre o sistema eleitoral em vigor, a forma de organização das estruturas partidárias, a condição parlamentar de alocação de recursos orçamentários para a circunscrição eleitoral e as condições socioeconômicas das áreas representadas, dentre outros fatores.

Ainda no primeiro capítulo, a representação política, instituição democrática alvo de nossas análises, é apresentada como o meio pelo qual o cidadão pode e deve fazer valer seus direitos, atuando no sentido da procura por políticas públicas que o beneficiem, enquanto integrante de um grupo ou individualmente. Assim, considerando-se que são criadas a partir da atuação dos representantes políticos, as políticas públicas são interpretadas como ações diretamente relacionadas a diferentes capacidades dos atores políticos, oriundas tanto do contexto institucional, como de suas articulações com grupos de interesses e lideranças partidárias.

Após o contato inicial com os principais aspectos institucionais da democracia Moderna e a faceta associativa da elaboração de políticas públicas, o segundo capítulo cumpre o papel de introduzir o território como elemento de referência no processo de estruturação da representação política. As atuações dos representantes, no sentido da defesa de determinadas posições e, principalmente, na proposição de políticas públicas são, nesse contexto, percebidas a partir de suas naturezas racional e estratégica, e de seus vínculos territoriais. O enfoque da “Teoria da Estruturação”, de Anthony Giddens, associado à concepção da “Teoria dos Jogos”, muito bem aplicada aos estudos sobre

política por George Tsebelis, foram os sustentáculos que proporcionaram o desenvolvimento de nossa argumentação teórica, permitindo a aproximação entre as perspectivas territorial e institucional, no que diz respeito à prática da representação política no Brasil.

Atuando como um contraponto à oposição que se estabelece entre a perspectiva estruturalista, na qual os comportamentos individuais responderiam a imposições de estruturas sociais previamente estabelecidas, e a concepção humanista, em que as ações do ator individual não responderia de forma direta às tais estruturas gerais, a “Teoria da Estruturação” considera que o próprio conhecimento e capacidade do ator funcionariam como produtores e reprodutores de estruturas, que seriam, nesse sentido, simultaneamente o meio e o resultado da ação humana.

A Teoria dos Jogos, por sua vez, considera que o político está envolvido em toda uma rede de jogos, chamados por Tsebelis de ‘jogos ocultos’, sendo seu comportamento derivado de escolhas realizadas racionalmente, a partir da avaliação do leque de estratégias de ação disponíveis e dos possíveis ganhos associados a cada uma dessas estratégias. Sempre que indivíduos interagem entre si passam a fazer parte de jogos nos quais os jogadores se encontram diante de uma série de opções de estratégia. As escolhas realizadas por cada político, em conjunto, acabam por determinar o resultado do jogo, o que proporciona, para cada jogador, ganhos positivos ou negativos.

A incorporação desses dois enfoques teóricos na análise da representação política serviu para o desenvolvimento da análise teórica do segundo capítulo, em que é revelada a existência de uma estreita ligação entre a representação política e o território, exercendo, este último, o importante papel de agente estruturador da primeira. O exercício das funções representativas, nesse contexto, se mostra como intrinsecamente associado à inserção da perspectiva territorial na estratégia de ação política, na medida em que a busca do representante por se manter na classe política e atender determinadas demandas sociais não pode se abster de considerar as forças advindas do território. Em resumo, os representantes são vistos como atores políticos cujas ações procuram ampliar ganhos, em determinadas condições de restrição criadas pelo contexto institucional e de acordo com jogos sócio-político-territoriais. Enfatizam-se, assim, as restrições e os incentivos que as instituições e as forças advindas do território impõem aos representantes

No terceiro capítulo, os aspectos institucionais da estrutura político-partidária brasileira foram apresentados e examinados, em princípio, enquanto variáveis explicativas que influenciam a força dos partidos políticos, as estratégias eleitorais e a consolidação da própria democracia no país. Diante desse quadro, a representação política dos Deputados Estaduais e Federais brasileiros, principalmente no que se refere à atuação desses últimos, é avaliada como estando marcada pela cultura personalista, pela transferência indébita de votos até mesmo entre partidos coligados e pela desproporcionalidade nas representações de unidades territoriais e dos cidadãos.

Contudo, concedendo-se ao território e ao eleitor o *status* de razões para existência da representação política e de importantes referenciais para suas ações cotidianas, o contexto político-eleitoral na escala local adquire lugar de destaque na análise do comportamento racional e estratégico dos representantes políticos. Desta forma, variáveis como o Índice de Competitividade Eleitoral (ICE) e a Taxa de Renovação do Parlamento, bem como o aqui denominado grau de *dominância político-eleitoral*, elementos derivados do modo como normalmente se comportam os eleitores na escolha e na avaliação dos mandatos dos representantes políticos, foram valorizados em suas capacidades explicativas, na medida em que refletem características específicas que marcam o território da política nos âmbito estadual.

A partir da concepção de que existem diferenças significativas entre os ambientes político-eleitorais que caracterizam os estados brasileiros, no quarto capítulo, as questões institucionais que marcam o sistema representativo brasileiro e lhe concedem homogeneidade foram colocadas em segundo plano, tendo em vista as condições territoriais que distinguem os comportamentos dos representantes políticos, em cada estado. Assim, os representantes do estado do Rio de Janeiro na ALERJ e na Câmara dos Deputados, na Legislatura 2003-2007, transformam-se no centro das atenções e passam a ocupar posição central nas análises empíricas.

As comparações entre expressões territoriais em termos quantitativos, serviram de base empírica para a avaliação da territorialidade dos representantes políticos no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Os mapeamentos realizados serviram à busca principal desse trabalho por uma avaliação qualitativa da territorialidade, no sentido de procurar os padrões de relação entre representação política e território e as motivações para a existência de tais expressões territoriais. O elemento-chave para a avaliação da

representação política foi o território político de atuação do deputado, definido, no capítulo anterior, pelo padrão espacial de distribuição dos votos recebidos pelos representantes eleitos.

Nesse sentido, as análises das diferentes situações que se apresentaram a partir das comparações entre os levantamentos empíricos realizados, basearam-se no estabelecimento de relações entre a distribuição espacial da *dominância-compartilhamento* político-eleitoral e outras três características do ambiente eleitoral municipal: a representatividade do município nas votações pessoais dos deputados; a insegurança eleitoral no município; e a vulnerabilidade do território.

Como forma de observação da vulnerabilidade dos territórios dominados e da insegurança eleitoral dos territórios compartilhados, foram verificados os índices municipais de concorrência efetiva e as evidências de existência de candidatos com expressivas votações, em nível municipal. A esses índices e verificações, quando necessário, eram associadas informações que buscavam perceber a importância de determinadas áreas para o desempenho eleitoral pessoal dos deputados. Para isto, foi importante também a identificação dos centros pessoais de votação de todos os deputados.

Após o deslocamento do foco do trabalho das características institucionais para a capacidade mediadora do território político em relação às ações dos parlamentares fluminenses, as considerações finais começam fazendo um breve resumo das descobertas da pesquisa e depois se dedica a explorar as constatações advindas desses resultados.

Como olhar para o estado do Rio de Janeiro?

Nos capítulos 3 e 4, são apresentados mapeamentos daquilo que denominamos “*dominância política*” e das “*expressões territoriais*” dos discursos proferidos em plenário e das proposições parlamentares dos deputados da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e dos representantes na Câmara dos Deputados. Para a avaliação da territorialidade dessas Casas Legislativas, será utilizada como referência a atual divisão administrativa do estado do Rio de Janeiro, apesar de as análises das situações encontradas não estarem condicionadas aos seus limites regionais.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, com objetivo de criar um referencial para a elaboração de políticas públicas, aprovou, em 1987, pela Lei nº 1.227, o Plano de

Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991, que dividia o território fluminense em oito Regiões de Governo: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Baía da Ilha Grande (ver mapa 1).

Com o passar dos anos, houve alterações tanto na denominação quanto na composição de algumas regiões. Hoje, a Região da Baía da Ilha Grande, com ampliação do número de municípios, é denominada Região da Costa Verde. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro que no momento de sua criação, em 1974,² era composta pelos municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis (incluindo São José do Vale do Rio Preto), São Gonçalo, São João de Meriti e Mangaratiba, desde então, sofreu inúmeras alterações em sua composição: em 1990, a Lei Complementar nº. 64 retirou Petrópolis (juntamente com o então Distrito de São José do Vale do Rio Preto) da Região Metropolitana, passando o Município a fazer parte da Região Serrana; em 2001, a Lei Complementar nº. 97 retirou o Município de Maricá da Região Metropolitana, incluindo-o na Região das Baixadas Litorâneas, juntamente com Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim; e em 2002, a Lei Complementar nº. 105 retirou os Municípios de Itaguaí e Mangaratiba da Região Metropolitana e juntou-os aos de Angra dos Reis e Parati numa nova Região de Governo, a da Costa Verde, determinando a extinção da Região da Baía da Ilha Grande. Essas alterações, então, deram origem a atual divisão regional do estado (mapa 2) usada neste trabalho como guia para as análises das expressões territoriais.

Notas metodológicas.

Os parágrafos a seguir constituem uma forma de reconhecimento das limitações das análises realizadas neste trabalho de pesquisa, sem, porém, deixar de considerar seu valor científico.

² A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.

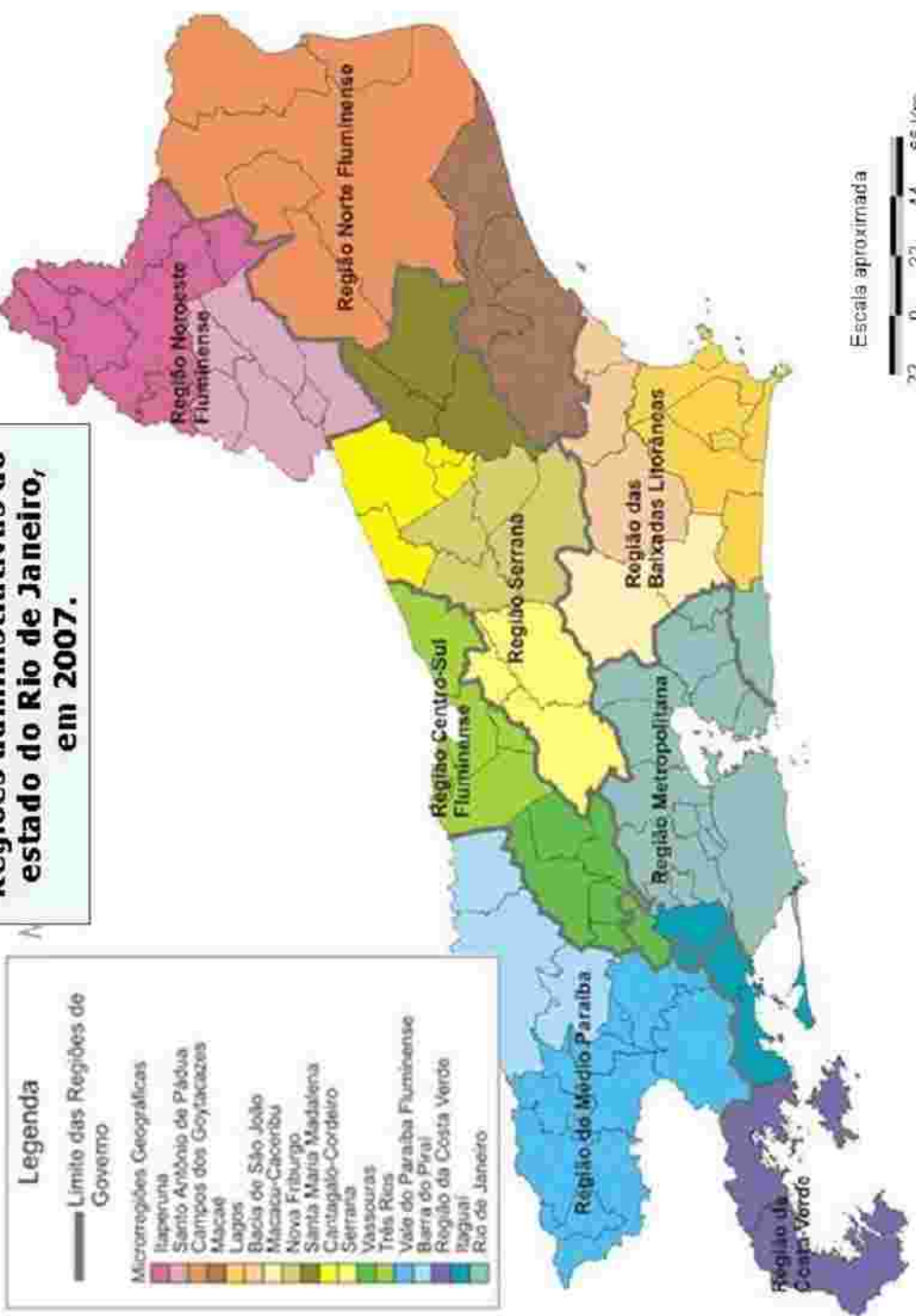


Mapa 1
Regiões administrativas do estado do Rio de Janeiro, em 1987.

Fonte: Fundação CIDE



Mapa 2
Regiões administrativas do
estado do Rio de Janeiro,
em 2007.



Legenda

— Limite das Regiões de Governo

Micro-regiões Geográficas

- Itaperuna
- Santo Antônio de Pádua
- Campos dos Goytacazes
- Macaé
- Lagoa
- Bacia de São João
- Márcia-Cacimbu
- Nova Friburgo
- Santa Maria Madalena
- Caratigallo-Cordeiro
- Serrana
- Vassouras
- Três Rios
- Vale do Paraíba Fluminense
- Barra do Piraí
- Região da Costa Verde
- Itaguaí
- Rio de Janeiro

Escala aproximada

22 0 22 44 66 km

Considerando-se que no estado do Rio de Janeiro o aspecto referente à tentativa de maximização de ganhos eleitorais possui um peso importante em função do alto grau de competitividade eleitoral no estado, foram realizadas verificações empíricas que objetivavam encontrar possíveis padrões de relações entre as propostas de geração de benefícios concentrados, destacado meio de busca de certo controle sobre o comportamento futuro dos eleitores, e os territórios político-eleitorais intra-estaduais, formados no momento da eleição.

Dentro do contexto apresentado acima, é importante notar que o uso de argumentos empíricos se deu de modo probabilístico e não determinista. Em outras palavras, o interesse estava na previsão de tendências, não na confecção de certezas absolutas.

Sendo o objeto de estudo construído, ou seja, concebido pela teórica do pesquisador, nota-se que o problema da escala esteve intrínseco às análises espaciais aqui desenvolvidas, na medida em que os recortes escolhidos deveriam ser aqueles que privilegiassem os fenômenos que seriam problematizados. O ponto de partida da pesquisa pressupôs um recorte analítico em que a base espacial era o estado do Rio de Janeiro, mas os níveis ou escalas de análise privilegiadas foram as das políticas institucionais federal e estadual. Nesse contexto, o exercício do poder político, ou melhor, o fenômeno da territorialidade dos representantes políticos no estado do Rio de Janeiro, adquiriu sentidos particulares quando articulado a cada uma dessas escalas de observação eleitas. Em outras palavras, a opção por utilizar dois níveis de análise distintos em uma mesma base espacial, o estado do Rio de Janeiro, permitiu o desenvolvimento de uma estratégia de pesquisa em que a intenção era a visualização, a mensuração, a análise e a explicação da maneira como o poder político institucionalizado era exercido no estado do Rio de Janeiro, a partir de duas perspectivas distintas que, *a priori*, deveriam indicar diferenças na forma como a realidade aparece.

Apesar do reconhecimento dos laços entre os deputados e seus partidos políticos, a dimensão da orientação partidária, enquanto um dos guias para as escolhas estratégicas dos representantes políticos, não foi contemplada pelas observações empíricas deste trabalho. Diferentemente de muitos dos estudos que avaliam o comportamento legislativo, os levantamentos realizados aqui não buscam identificar o grau de influência de cada um dos fatores que compõem o jogo da representação

política nas escolhas dos deputados. O objetivo das observações empíricas, neste trabalho, é tentar explicar, por meio da concepção de as ações do legislativo apresentariam uma forte conexão eleitoral, o porquê de determinadas áreas do território fluminense se fazerem mais presentes nas preocupações dos deputados do que outras. Assim, como o contexto das campanhas eleitorais é apontado, em diferentes estudos, como sendo muito caracterizado por competição individual, com relativa autonomia dos candidatos em relação aos partidos, e por pouca consistência na formação de blocos ideológico-partidários³, optou-se pela não inclusão do viés das diferenças interpartidárias nas análises das situações.

Cabe ainda ressaltar que, mesmo correndo-se o risco da superficialidade, foi feita a opção, em alguns momentos neste trabalho, pela descrição das regras eleitorais e do sistema político brasileiro, tendo em vista a necessidade de trazer para a geografia brasileira um tema que normalmente não é muito freqüentado em seus debates.

Por fim, se ao longo do projeto acabei lidando com uma grande quantidade de informações, é válido ressaltar que não comecei com todos os dados à disposição ou sequer à vista. De início, os únicos dados que dispunha eram os resultados eleitorais do estado do Rio de Janeiro para as eleições proporcionais de Deputados Federal e Estadual, realizadas no ano de 2002. Apesar de haver apenas dois outros tipos de levantamentos programados, os das proposições parlamentares e os dos discursos proferidos em plenário na Assembléia Legislativa e na Câmara dos Deputados, os procedimentos não se passaram de forma simples, pois a tarefa de classificação desses tipos de ação parlamentar exigiu um elevado grau de intuição e prudência, além de um inescapável teor de arbitrariedade. Somente assim foi possível a transformação de informações que constavam em textos extensos e com conteúdos variados em dados quantitativos passíveis de serem mapeados e avaliados função de graus de intensidade no território. Apesar dessas evidentes limitações metodológicas, o resultado mostrou-se satisfatório, tendo em vista a ampliação das possibilidades analíticas da escala política local, em Geografia.

³ Como será ressaltado no capítulo 2, a influência da orientação partidária no comportamento dos deputados é apontada, em diferentes estudos, como sendo muito mais efetiva nas votações de projetos, em plenário, do que na definição das estratégias eleitorais individuais dos deputados.

CAPÍTULO 1

INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

“Ela [a democracia] também é uma experiência da liberdade compartilhada que se preserva conseguindo manter a dimensão de um projeto, a representação de possibilidades de aperfeiçoamento das condições de vida dos indivíduos, dos grupos ou ainda das gerações futuras” (BOURETZ, 2001: 144).

“[Um Parlamento é] a alternativa civilizacional à guerra civil. (...) Mais esmiuçadamente, é o artifício inventado pelas sociedades, ao atingirem certo grau de aprimoramento, para resolver seus conflitos, sem recorrer à violência” (TOLEDO, 2001 citado por CASTRO, 2005: 156).

Os trechos apresentados acima, apontam para dois elementos considerados essenciais para o entendimento do conceito de democracia e para avaliação do objeto de estudo deste trabalho, a representação política no estado do Rio de Janeiro, no início dos anos 2000. Do dizer de Bouretz podem ser ressaltados dois aspectos-chave para o entendimento do regime democrático, componentes do corpo teórico básico desse capítulo: a *liberdade* enquanto uma experiência coletiva e compartilhada, e necessidade da existência de instituições, criadas a partir dessa experiência coletiva e detentoras de patamares mínimos de estabilidade e durabilidade, que, por sua vez, não podem representar ameaça à possibilidade futura de aperfeiçoamento das regras que regem comunidade política.

A afirmativa de Toledo, que corresponde ao segundo fragmento de texto destacado, revela a principal função da representação política, reconhecendo-a como um instrumento democrático que representa não só o ato de tornar presente o ausente, mas também um meio de gerenciar conflitos, dotado de estabilidade e criado a partir da existência de demandas distintas e, muitas vezes, excludentes. Nesse sentido, a representação política é vista, nas democracias de hoje, como uma instituição coletivamente construída para o reconhecimento da legitimidade das diferentes demandas sociais, mesmo não podendo, na prática, atender a todas elas.

Neste primeiro capítulo, busca-se o entendimento do sistema de representação política como um dos pilares institucionais essenciais para a existência e desenvolvimento das democracias atuais. Sem perder de vista a intenção final deste estudo de avaliação da prática do mecanismo de representação proporcional no Brasil desse início de século XXI, em um primeiro momento, volta-se o olhar para a antiguidade grega como forma de identificação dos elementos que distinguem a experiência democrática ateniense daquela que caracteriza as sociedades contemporâneas. Como forma de caracterização conceitual dessa instituição democrática, em um segundo momento, a representação política é apresentada em suas distintas significações, todas elas diretamente relacionadas à idéia de mecanismo de exercício do poder.

Como terceiro passo, com base na concepção de representatividade são apresentados os modelos básicos de sistema de representação política que marcam a maior parte das sociedades democráticas do mundo de hoje. O intuito dessa descrição é criar um quadro referencial dentro do qual poderemos, em capítulos posteriores, localizar o sistema brasileiro de representação política.

Por fim, com a intenção de concluir a construção do pano de fundo para a discussão conceitual que será realizada no segundo capítulo, acerca das relações político-territoriais que marcam a prática da representação política na democracia brasileira, apresenta-se, em um quarto momento, uma breve teorização sobre o conjunto de fatores que influenciam o processo de determinação de políticas públicas.

1.1. Construindo a democracia

A democracia, atualmente, é um regime de alcance planetário, cujo significado e capacidade de resolução de problemas, muitas vezes, não se encontram perfeitamente claros. Tais incertezas não são, necessariamente, frutos de nossa época. O debate sobre democracia, no dizer de Bobbio (2000: 320), é “tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política”.

Um olhar menos atento sobre a antiguidade grega, nos induz a aproximar a forma democrática de governo, concebida como o governo do povo⁴, de uma conotação quantitativa, ao lado da monarquia, governo de um só, da aristocracia, governo de

⁴ Traduzindo literalmente do grego, poder (*kratos*) do povo (*demos*).

alguns⁵. Contudo, para o pensamento antigo, esse critério quantitativo não pode ser considerado como o único constituinte da classificação das formas de governo, ou melhor, da classificação da forma de organização da *polis*⁶ grega. A questão da escolha do modelo de organização da *polis* que marcava a filosofia política clássica relacionava-se também a critérios qualitativos, orientados pela noção de maior ou menor valor de uma determinada forma de organização da comunidade política. Esse valor era avaliado a partir de critérios associados não somente à sobrevivência e à aquisição de bens materiais, como também ao grau de liberdade política e a possibilidade de se classificar o modo de vida da comunidade como virtuoso e justo (GOYARD-FABRE, 2003).

No contexto da *polis* grega, as leis comuns nasciam de uma convenção entre os cidadãos⁷, definida pelo confronto de suas opiniões em um verdadeiro espaço público, a *ágora*, confronto esse que concedia a essas convenções a qualidade de instituições públicas. Essas instituições, por serem resultado desses embates de idéias, eram reconhecidas por todos como “as melhores” e, por isso, adquiriam a longevidade necessária para, ao mesmo tempo, garantir a estabilidade e o desenvolvimento da comunidade política, e permitir, a partir delas mesmas, o seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, percebe-se que as instituições representavam não somente o melhor legado coletivo possível deixado às gerações futuras, como também o próprio meio através do qual essas gerações poderiam promover alterações nas regras que regem a comunidade política, para, desta forma, buscar a correção de possíveis imperfeições. É importante notar que na experiência grega, ao contrário do que ocorre nas democracias modernas, a participação política não estava relacionada à existência de um corpo administrativo encarregado dos assuntos coletivos, sendo dever de cada cidadão a participação nas encenações públicas. Assim, as discussões que ocorriam na *ágora* e as ações públicas relacionavam-se ao conjunto da comunidade política e não a um grupo de especialistas, pretensos representantes do bem comum (ROSENFELD, 2000). A política e a democracia, nesse contexto, referem-se efetivamente a ações do coletivo.

⁵ Ver Bobbio (1982).

⁶ A *polis* era o termo usado para definir o modelo das antigas cidades gregas, desde a Antiguidade Clássica até o período helenista, que devido às suas características, pode ser hoje usado como sinônimo de cidade.

⁷ Como é sabido, entre os cidadãos da Atenas do século V a.C. não se contavam as mulheres, os menores de idade, os escravos e os estrangeiros que correspondiam aos não-atenienses e seus descendentes (ver RIBEIRO, 2002).

A prática da chamada democracia moderna deriva da associação efetiva entre o princípio do governo da maioria e o Estado moderno⁸, entendido aqui como uma entidade político-jurídica marcada pela centralidade territorial e dotada de privilégios institucionais de definição de normas e de exercício legítimo da coerção sobre toda sociedade nos limites de seu território (sua jurisdição). Nessa vinculação entre democracia e Estado, este último, através das tais prerrogativas institucionais já citadas, passa a exercer o papel estruturador da sociedade independentemente do que ocorre no espaço público entre os cidadãos. Desta forma, segundo Rosenfield (2003: 12), “a democracia tornou-se uma adjetivação do Estado em expressões como Estado democrático”, o que, neste estudo, não se considera nenhum tipo de demérito para esta forma de governo.

Assim, de acordo com as definições simplificadas, a democracia moderna seria uma entidade política, jurídica e administrativa, em que prevaleceria o princípio de governo da maioria, associado aos direitos individuais e das minorias. Em outras palavras, poderia ser entendida como uma forma jurídico-política correspondente a um relativo compromisso de conciliação do governo direto com o povo, impossível de ser alcançado em grandes nações, com o ideal da autonomia do indivíduo, projeto que ganhou força principalmente a partir do fim da utopia socialista de sociedade (BOURETZ, 2001). Daí surge um sutil, mas importante, deslocamento no sentido original do conceito de democracia: de governo pelo povo, na concepção original, para governo pelos representantes do povo, na democracia representativa. No caso, o sentido literal da palavra, *poder do povo*, não se altera. Muda apenas o meio pelo qual esse poder, teoricamente, passa a ser exercido.

Nesse contexto, ao promover o resgate dos princípios da liberdade política e da participação da coletividade que caracterizavam a sociedade ateniense, e ao associá-los à figura do Estado, grande parte das definições acerca da experiência democrática moderna coloca três instituições como essenciais para sua existência, preservação e ampliação: o respeito aos direitos humanos pelos governantes, a existência de limites constitucionais que restringem o exercício do poder governamental e a livre escolha dos governantes pelos governados. Algumas abordagens atuais do sistema democrático ultrapassam estes princípios, mas nunca os afastam.

⁸ Ver Dalari (1986).

1.1.1. Respeito aos direitos humanos.

Os direitos humanos, segundo Ribeiro (2002), não surgiram com a democracia moderna, no século XVIII ou XIX, mas antes dela, ao longo do século XVII, como forma de limitação do poder monárquico. Por marcarem o início do processo de conversão do poder absoluto dos reis em poder constitucional, correspondem ao princípio que conseguiu efetivamente fundar as bases daquilo que se chama experiência democrática moderna.

Sob o aspecto dos direitos universais, normalmente são considerados componentes do grupo dos direitos do homem, além dos direitos civis, necessários à liberdade individual e caracterizados pela liberdade de opinião e comunicação, pela propriedade de si mesmo e dos bens, pelo direito de ir e vir e pelo respeito à intimidade, os direitos sociais, compostos pelo direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à segurança e etc, os direitos ambientais, vinculados a existência de um meio ambiente sadio e protegido, e os políticos, definidos como direito a participação no exercício do poder político, por meio de processos eleitorais e da liberdade de associação em partidos. Importa destacar que este último gênero de direito, ligado ao elemento político, compõe o amplo o pano de fundo que construiremos ao longo deste estudo, como referência para as análises teóricas e verificações empíricas sobre o exercício das funções parlamentares na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro que serão aqui realizadas.

No fim do século XVIII, a garantia mais efetiva de reconhecimento da igualdade jurídica e política entre os indivíduos permitiu o desenvolvimento de uma concepção mais comum de liberdade, presente tanto na organização de uma sociedade liberal, tal como a dos Estados Unidos, como na ascensão dos ideais do humanismo moderno (ver TOCQUEVILLE, 1979). Já na segunda metade do século XX, em nome da liberdade individual, ocorre uma espécie de redescoberta desses regimes totalitários como meios de crítica a regimes totalitários.

Nas sociedades democráticas, esses direitos humanos são princípios que demarcam o grau e a forma de influência do conjunto da sociedade e do poder sobre a esfera privada do indivíduo. Apesar do reconhecimento de que em essência o indivíduo é um ser social, na concepção democrática, os direitos de caráter universal, definidores da autonomia dos indivíduos perante a sociedade da qual fazem parte, não devem ser

sacrificados por interesses muitas vezes colocados com prioridades, como a grandeza da nação, os fins coletivos ou uma visão particular de uma sociedade ideal. É nesse sentido que Tocqueville (2001: 294) distingue a soberania popular, categoria básica da democracia, da dinastia e tirania de muitos, da anarquia ou da permissão para o afloramento de individualismos egoístas. Ao considerar que a soberania do povo deve ser limitada pelo respeito aos princípios básicos de existência do gênero humano, elementos que fundamentariam a idéia de justiça, este autor concede destaque às instituições enquanto construções sociais capazes de conceder freios a possíveis abusos oriundos da condenável tirania da maioria.

1.1.2. Limites estabelecidos pela Constituição.

O constitucionalismo, herança da velha república romana trabalhada posteriormente, em diferentes momentos e contexto, por Montesquieu, John Adams e Thomas Jefferson, pode ser visto como o marco jurídico obrigatório que, como no caso do reconhecimento dos direitos humanos apresentado acima, limita e cria poder em suas distintas dimensões, por meio de um sistema de pesos e contrapesos (MORIN, 1999). No dizer de Bobbio (2000: p. 258), “todo ordenamento estatal possuiu sempre um conjunto peculiar de princípios orgânicos característicos que o distinguia dos demais”. Contudo, apenas recentemente, na história da organização política dos estados, ganhou força a convicção de que tais princípios deveriam estar reunidos em um documento formal identificado como Constituição.

A Constituição cumpre uma dupla função: proteger os direitos do indivíduo e do cidadão, e constituir um obstáculo a certas mudanças políticas que poderiam comprometer a própria estabilidade das instituições vigentes. Esta estabilidade e a durabilidade institucional são valores importantes já que permitem a elaboração de planos de longo prazo e dificultam o aproveitamento de poderes para fins particulares (McILWAIN, 1940).

Em sistemas democráticos, a necessidade de limitações institucionais é perene e está presente tanto nas democracias embrionárias como nas mais maduras. A necessidade mais geral de uma auto-obrigação constitucional é característica permanente da democracia como instrumento de caráter funcional. Assim, para evitar um conflito destrutivo, deve haver a aceitação de certo grau de ‘ditadura dos

antepassados' que se materializa no texto constitucional, exercendo uma função estruturadora do ordenamento social e territorial.

Contudo, a estrutura institucional criada pelo texto constitucional não significa necessariamente que não possa haver modificações neste texto, que o aperfeiçoe ou o adapte às mudanças específicas da sociedade. Desta forma, a Constituição deve ser encarada como o eixo principal do ordenamento jurídico-institucional, determinante de seus princípios básicos, e como uma lei hierarquicamente superior, de modo que qualquer outro provimento normativo que com ela conflite não tenha validade (ELSTER, 1999).

A Constituição, assim, consiste em uma força normativa da vontade política e, dependendo do momento histórico em que é elaborada, tende a incorporar características específicas, que revelam as condições políticas e sociais em que foram feitas.

1.1.3. Livre escolha dos governantes pelos governados

As democracias normalmente conduzem-se por eleições regulares, livres e justas, abertas a todos os cidadãos, não podendo ser apenas fachadas atrás das quais se escondem ditadores ou um partido único.

Duhamel (2001, p. 183) coloca o ato da eleição como um princípio essencialmente revolucionário, na medida em que, ao ser proclamado no fim do século XVIII, inicialmente por americanos e franceses, afirmava, a partir daquele momento, que o poder na realidade “vinha de baixo e não de cima” e que “o povo deveria decidir como seria governado”, o que, por sua vez, derrubava a “concepção do Antigo Regime”. Nesse sentido, ganham força as idéias de que não se deveria mais mandar em nome de Deus ou em nome de um título hereditário, de que se governaria segundo as regras fixadas em uma constituição e de que os governantes seriam livremente escolhidos por aqueles considerados cidadãos, para um período limitado. Nessa situação, o cidadão se torna apto a escolher a quem vai obedecer, baseando sua obediência em seu próprio consentimento.

Ressalta-se que, em um primeiro momento e durante muito tempo, parte da população composta por mulheres, empregados domésticos, escravos e pobres⁹ não

⁹ O sufrágio foi por muito tempo censitário, estando subordinado ao pagamento de certo nível de impostos.

era considerada parte integrante do grupo dos cidadãos. Somente no século XX é que se verifica a consagração do sufrágio verdadeiramente universal, em países como a Suécia (1909), Itália (1912), Holanda (1917), Grã-Bretanha (1918), Alemanha (1919), França (1945) e Estados Unidos (1964).

O princípio básico do mecanismo eleitoral é o de que toda autoridade só se torna legítima quando procede do consentimento geral daqueles sobre os quais vai atuar. Em outras palavras, as pessoas selecionadas são elevadas ao poder pela vontade daqueles sobre os quais irão exercer sua autoridade. Nesse contexto, somente se torna obrigação dos indivíduos, no sentido legal da palavra, obedecer a autoridade que eles mesmos consentiram.

A população, assim, ao participar do processo eletivo não somente está concordando com o método de seleção, mas está cedendo o consentimento ao resultado final. Do ato de escolha dos representantes na eleição emergem as noções básicas de coletividade e cooperação que vinculam o sistema representativo à forma democrática de governo, pois, independentemente de a quem foi dado o voto de cada eleitor, o conjunto da sociedade se coloca como responsável pela escolha dos eleitos e se impõe, com isso, a obrigação de cooperar e de aceitar a sua autoridade, mesmo não tendo sido pra eles os votos de muitos (MANIN, 1998).

1.1.4. O papel das instituições.

Considera-se aqui que a democracia não é simplesmente, como aparece em diversas definições, o exercício da vontade geral, o respeito a princípios humanitários e o estabelecimento de limites constitucionais ao exercício do poder. A democracia é, além disso, um conjunto de instituições permanentes e impessoais, capaz de obter cooperação, mesmo havendo divergências entre indivíduos e grupos (PESSANHA, 2007). As formas das instituições variam enormemente, mas é no conjunto delas que o sistema democrático se reinventa, em função das mudanças ocorridas na sociedade (SANTOS, 2007).

São entendidas como instituições as organizações e os mecanismos sociais, formais ou informais, com ou sem base física, que moldam o funcionamento da sociedade. Organizadas sob a forma de regras e normas, buscam criar uma ordem referencial para as interações entre os indivíduos e suas respectivas formas organizacionais. São exemplos de instituições formais órgãos e partidos políticos; o

sistema de representação política; os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; as casas religiosas (igrejas, templos, sinagogas, mesquitas, centros espíritas); as escolas e universidades; etc.

Atualmente, concebe-se o conjunto básico das instituições democráticas como estando vinculado aos, já mencionados, gêneros de direitos humanos. Nesse sentido, as instituições formais e com existências físicas mais intimamente associadas aos direitos civis são os tribunais de justiça, enquanto que aquelas correspondentes aos direitos sociais e políticos são, respectivamente, o sistema educacional e o serviço social de um lado, e o parlamento (legislativo) e os Conselhos do governo local, de outro. No Brasil, essas duas últimas, principal foco de interesse deste trabalho, correspondem às esferas federal, estadual e municipal de representação proporcional legislativa.

O primeiro papel das instituições é fazer com que todos cooperem. Assim, para que a democracia funcione deve haver instituições fortes capazes de gerar essa cooperação. A estrutura institucional deve permitir a realização das vontades individuais. É por meio dela que, mesmo não havendo cooperação e participação de todos, se torna possível legitimar decisões e ações dos representantes políticos. Nesse sentido, dado seu essencial papel estruturador em um sistema democrático, o único elemento concreto da democracia seriam as instituições, mesmo não se sabendo ao certo o resultado de suas atuações.

A igualdade político-jurídica entre indivíduos e a universalização do voto significaram a igual possibilidade concedida aos indivíduos em princípio. É nesse sentido, pelo menos em teoria ou pelo menos quando, no caso do Brasil, estamos tratando das características internas a uma unidade da federação, sem a comparação entre elas, que se considera haver o mesmo peso para o voto de cada indivíduo. Desta forma, a democracia tende a oferecer as mesmas condições aos indivíduos, apesar de os resultados não serem necessariamente iguais. Em outras palavras, a igualdade democrática é de princípio e não de resultado.

Visto que a obtenção da justiça democrática se encontra atrelada à igualdade de condições, é importante notar que, dentro desse contexto, o justo está também associado ao fato de que a realização de um não irá reduzir o estoque para o outro (SANTOS, 2007). Somente com a articulação entre esses dois princípios que 'o menos' para uns seria uma escolha e não uma imposição ou falta de possibilidade. Assim, é possível

inferir que, a partir da cooperação de todos, outros dois papéis essenciais para o funcionamento da democracia exercidos pelas instituições seriam, respectivamente, os de limitação da apropriação extrema para que o estoque não acabe e de concessão de iguais possibilidades de acesso a esse estoque. Estes, de forma genérica, poderiam, por exemplo, ser considerados os princípios que deveriam orientar a atuação dos representantes políticos, de acordo com o modelo da *responsabilidade*.

1.2. A representação política como instituição democrática

Como vimos acima, o espaço político democrático além de se configurar em um espaço do interesse e dos conflitos, está, da mesma forma, circunscrito pelas ações das instituições e delimitado pelas regras e estratégias da política, da lei, do controle e da coerção legítima. Nesse sentido, estudar a democracia significa voltar o olhar de forma contundente para as instituições que permitem seu funcionamento.

Partindo-se do pressuposto de Santos (2007) de que a democracia é a administração dos conflitos e não a promessa de eliminação deles, nesta parte, tem-se o intuito de avaliar, dentro do contexto democrático, o significado teórico da representação política. Esta instituição, uma das mais evocadas na atualidade, é aqui encarada não só como um elemento da vida social democrática, mas também como um recurso do poder.

1.2.1. Representação política.

A chamada democracia representativa é um conceito genérico definidor de um tipo de organização política caracterizado, dentre outros, por um elemento comum a todos os casos: a escolha por parte dos eleitores de um ou mais representantes de seus interesses individuais e/ou coletivos. Inversamente do que ocorria na clássica Atenas do séc. V a.C., onde as decisões eram tomadas em praça pública pela totalidade dos cidadãos, a ampliação do universo eleitoral¹⁰ pela atribuição do direito de voto a várias categorias sociais, independente de sexo, raça, credo ou ocupação, além de um notório e crescente desinteresse pela política, levou à necessidade de aprimoramento das instituições democráticas, notadamente no que diz respeito à representação dos eleitores

¹⁰ Hoje, apenas aceitamos a exclusão dos menores do processo de participação política, mas não a de outras categorias como ocorria na Grécia Antiga.

pelos eleitos (MANIN, 1998; OBER, 2001). Aí se insere a noção moderna de exercício da política, correspondente a existência de um corpo de políticos profissionais que, pelo processo eletivo, tornam-se legitimamente aptos para atuar na elaboração das leis. Estes representantes, por sua vez, devem ter em conta a necessidade de fazer valer junto às instâncias decisórias do Estado a vontade de grupos ou segmentos sociais específicos, sem, contudo, perder de vista a exigência de harmonização dessas vontades com os interesses maiores do país.

A partir das considerações acerca de ligação existente entre Estado e democracia, de saída, faz-se necessário sublinhar que qualquer discussão acerca representação política insere-se no campo epistemológico das discussões sobre poder, entendido aqui como a capacidade ou a possibilidade de agir e de obter efeitos desejados (RUSSEL, 1979; LASSWEL, 1979). Para se obter tais efeitos, pode ser usada uma vasta gama de recursos. A representação política deve ser encarada como um desses recursos passíveis de serem usados para que o poder seja exercido. É nesse sentido que, no dizer de Lima (2007: 110), “quando um político transmuta-se em prática, torna-se passível de consubstanciar uma das facetas do poder: o poder político”. Com isso, percebe-se que as distintas formas de atuação dos representantes políticos trazem, em si, o exercício do poder político, derivado do consentimento.

Etimologicamente falando, representar significa tornar presente de novo e, por extensão, fazer presente algo ou alguém que não está presente. A representação política, em sua essência, pode ser entendida a partir de três modelos divergentes e complementares, que foram muito bem resumidos por Bobbio (2000), Sartori (2005), Cotta (1992) e Lima (2007): o da *delegação* ou mandato, o da *semelhança* ou representatividade e o da *responsabilidade* ou confiança.

No modelo da *delegação*, estritamente derivado da doutrina jurídica de representação, o representante é concebido como alguém a quem se delega a execução de um ato, devendo atuar de acordo com as instruções que lhe foram passadas. O mandatário exerce, assim, o papel de mero executor, privado de iniciativa e de autonomia.

O modelo da *semelhança*, de significação sociológica, concebe o representante como a reprodução fiel das características do corpo social, podendo ser comparado a um mapa. O representante personificaria algumas características essenciais do grupo, da

classe ou da profissão a qual pertence, refletindo-as como um espelho. O problema da escolha do representante, neste contexto, se fixa na busca por uma pessoa que nos substitua, personificando-nos. Desta concepção de representação é que advêm as eventuais ‘denúncias’ de que esse ou aquele grupo ou estrato social está sub ou sobre representado no parlamento, concedendo-se grande importância ao critério de semelhança física ou social.

Já o modelo da *responsabilidade* pode ser encarado como revelador de duas facetas, uma que o aproxima e outra que o afasta da idéia de delegação exibida no primeiro modelo. Primeiramente, a representação pode ser encarada como um ato de *responsabilidade pessoal* com alguém, ou seja, uma obrigação de prestação de co ao representado que atua como titular da relação. Nesse sentido, essa é uma responsabilidade dependente, em que o representante faz a vez do outro.

A segunda faceta desse modelo responsável é definida por uma *responsabilidade funcional* ou técnica, concebida como uma ação independente que busca alcançar um nível adequado de eficiência a partir de uma ‘conduta responsável’ derivada da própria consciência e competência do representante. Neste caso, supõe-se que a única orientação para a ação do representante seja a sua percepção daquilo que seria o interesse dos representados.

A representação política moderna, objeto deste estudo, é uma representação diretamente associada ao processo eletivo. Segundo Manin (1998), apesar do método do sorteio ter sido utilizado em diversos graus e formas grande parte dos sistemas políticos em que o poder era exercido pelo cidadão, incluindo a democracia ateniense, quando foram criados os sistemas representativos modernos este método de escolha dos governantes não se encontrava no leque de possibilidades aceitáveis.

Em realidade, o sorteio também corresponde a um método de seleção de pessoas que, em relação à capacidade de operar a escolha das pessoas que ocuparão o cargo, funciona igual à eleição. No entanto, em relação à questão da legitimidade do poder criada pelo consentimento, um dos pilares da democracia moderna, somente a eleição é capaz de criar nos componentes do sistema representativo, eleitores e eleitos, uma sensação de obrigação e compromisso mútuos. Assim, o consentimento e a vontade dos governados são vistos como a única fonte de legitimidade e obrigação política que

interliga os representantes aos representados. Nessa concepção está presente a idéia de que o ato de votar expressa, não somente o que o eleitor pensa, mas o que ele é e quer.

Independentemente da linha de interpretação, o fato é que a representação política está formalizada juridicamente nas estruturas institucionais da República e constitui uma parte integrante do constitucionalismo. Além disso, além de ser visto como um mecanismo de legitimação de um poder, o sistema representativo deve ser encarado como um sistema estruturado e institucionalizado de responsabilidade, que comporta um caráter eletivo em sua natureza. É nesse ponto que deve ser destacada uma característica crucial dos mecanismos institucionais de governos representativos atuais, que se constitui no pressuposto fundamental para as construções teóricas e as análises comportamentais do legislativo brasileiro escolhido pelo mecanismo proporcional, que se processarão nos próximos capítulos: a *independência parcial dos representantes*.

A *independência parcial* em relação às preferências do eleitorado se concretiza pelo fato de, segundo Manin (1998: 201), nenhum dos governos representativos estabelecidos desde o final do século XVIII ter autorizado duas práticas que privariam os representantes de toda e qualquer ação autônoma: os ‘mandatos imperativos’, calcados no modelo da *delegação*, e a revogação aleatória desses mandatos. Nesse sentido, as estruturas legais dos sistemas representativos, incluindo a brasileira, ao contrário do que está enraizado no senso comum, ao concederem essa parcial independência ao representante eleito, se aproximam muito mais do modelo da *responsabilidade* do que de qualquer outro. É com base nessa concepção de representação política que foi possível a criação do modelo analítico que será apresentado no capítulo 2, no qual a representação política é vista como componente inseparável de um binômio formado com o território a partir das relações estabelecidas entre os representantes políticos e seus pares, seus eleitores, partidos políticos e grupos de interesses. O modelo da *responsabilidade*, ao encarar a ação do representante como fruto de sua consciência e competência abre espaço para a concepção de que essas ações são escolhas realizadas conscientemente, com base em um sistema de forças estruturadoras advindas do território, criado a partir da inserção do representante em três jogos sócio-políticos jogados de forma simultânea: os jogos político-partidário, eleitoral e sócio-espacial. De fato, esses jogos de relações que se fazem entre os representantes e os outros atores sociais que não os eleitores, não poderiam ser pensados em um modelo

jurídico em que prevalecesse a *delegação* como principal princípio da representação política.

Contudo, é importante salientar que eleição é uma coisa e representação é outra. A eleição, como foi visto, é apenas uma característica das democracias representativas que atua como um mecanismo de legitimação de um poder. Já a representação política deve ser entendida como uma condição mais ampla que por conjugar, ao mesmo tempo, em sua natureza, as idéias de delegação, responsabilidade e semelhança, e o caráter político de gerenciamento de conflitos, acaba por buscar a harmonização entre a vontade de segmentos sociais específicos e os interesses maiores do conjunto social. Nesse sentido, a representação política emerge como um elemento bifacetado, isto é: não somente possui seu lado institucional característico das democracias representativas contemporâneas, como também sua face não-institucional, oriunda das redes políticas que operam no território na escala local.

Reconhece-se aqui a concepção desenvolvida por Lima (2007) de que o exercício da representação política não é monopólio do sistema partidário nem eleitoral. No entanto, consideramos que, na prática, mesmo a forma de representação política oriunda de mecanismos não-institucionalizados, acaba possuindo o objetivo final de fazer valer a vontade de segmentos sociais específicos junto às instâncias institucionalizadas e aos representantes políticos escolhidos via sistema eleitoral, pois estes últimos possuem acesso privilegiado aos mecanismos decisórios dotados de um poder de regulação e transferência de recursos para o território mais efetivo. Aí se enquadram os mais variados exemplos de pressão exercida por distintos grupos de interesses nas instâncias decisórias do aparato estatal, sejam elas as instituições político-representativas das esferas federal (Presidência de República e Congresso Nacional), estadual (Governo do estado e Assembléias Legislativas) ou municipal (Prefeitura, Câmara dos Vereadores e Conselhos Municipais).

Quando se criou o governo representativo, a preocupação com a igualdade na distribuição de cargos foi colocada de lado. Naquele momento, o tipo de igualdade política que estava em voga era a igualdade de direitos no consentimento do poder, ficando em segundo plano a discussão sobre igualdade de oportunidades para a obtenção de um cargo. Nesse contexto, com a preocupação de se fazer um exame relativo às maneiras pelas quais as instituições representativas podem vir a distribuir os

cargos eletivos, considerados, nos dias de hoje, entre os cidadãos, como bens escassos, a seguir serão apresentados os dois principais modelos de representação política que caracterizam distintas organizações democráticas atuais: o majoritário, que privilegia a governabilidade, e o proporcional, que se centra na idéia de representatividade social.

1.2.2. Sistemas político-eleitorais de representação.

A organização político-eleitoral do poder é um aspecto importante para o funcionamento das democracias contemporâneas. De acordo com Bobbio (2000: 1163), em um contexto geral, a expressão sistema político “refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca”. O termo abrange o governo e sua forma, o Poder Legislativo, o sistema judiciário, a organização político-administrativa federada ou unitária do Estado, o sistema partidário, as instituições politicamente importantes da sociedade civil e o sistema eleitoral. Assim, nota-se que o conceito refere-se às instâncias detentoras de autoridade política decisória cujas deliberações impõem-se à sociedade como regras de comportamento a serem obedecidas (DIRCEU & IANONI, 1999). As características de um sistema político resultam da combinação de vários elementos, dentre os quais se encontram as lutas políticas travadas por diferentes atores sociais (partidos, sindicatos, burocratas, elites, classes sociais etc.) no sentido de controlar o Estado e intervir no processo político de decisão.

O sistema eleitoral, contexto institucional que atua como pano de fundo para esta pesquisa, refere-se ao arranjo das normas referentes à conversão da manifestação da vontade do eleitorado em representação política, via cometimento de mandatos, numa determinada circunscrição eleitoral. Em outras palavras, podemos defini-lo como um conjunto de regras formais que constrói a maneira como os eleitores devem expressar suas preferências e determina como os votos serão convertidos em assentos parlamentares ou cargos executivos.

Neste trabalho, esse mecanismo de criação de representantes políticos formais ganha destaque. Não é encarado apenas como mais um elemento integrante do sistema político, mas sim como uma instituição importante desse sistema, já que se configura no fator de definição do procedimento por meio do qual o é traduzido em poder legítimo.

O simples fato de traduzir poder concede ao sistema eleitoral a capacidade de produzir grande impacto sobre o sistema político vigente em um país, impacto esse, que, por sua vez, depende não só da configuração do próprio sistema eleitoral¹¹, mas também do sistema de governo adotado (presidencialismo, parlamentarismo ou um sistema "misto"), dos tipos de mandatos (fixos ou variáveis), da forma de eleição presidencial (direta ou indireta), dos poderes concedidos ao Presidente, da organização do Legislativo (unicameral ou bicameral), do sistema partidário existente, das características territoriais do Estado (tamanho e forma) e da distribuição da população por esse território. Nesse sentido, a avaliação dessas informações deve ser o passo inicial de qualquer estudo que pretenda realizar uma análise consistente da relação entre um sistema eleitoral e a realidade sócio-política de qualquer sociedade (BASEDAU, 2002).

No dizer de Tavares (1994: 17), os sistemas eleitorais são “construtos técnico-institucional-legais” instrumentalmente subordinados à realização de uma concepção particular de representação política, que pode ser proporcional ou majoritária, estando, ao mesmo tempo, ligados a uma concepção específica de *partidária*, de funcionalidade dos governos e de bom senso político. Nesse sentido, em todo sistema eleitoral existe sempre uma teoria formal e universal sobre a natureza, as funções e os propósitos da representação política, sobre a qual o próprio sistema constrói suas regras e seus mecanismos, e uma intenção estratégica de obtenção de efeitos desejados sob condições sócio-políticas específicas.

Por outro lado, deve ser ressaltado que o sistema eleitoral, além de influenciar, sofre influência de três gêneros de fatores: aqueles *v* *às relações federativas* existentes, reflexo do grau de autonomia política e financeira que possuem os estados; aqueles associados ao *sistema partidário*, em que se destacam o tamanho, a antiguidade, a quantidade, o grau de regionalização dos partidos e a facilidade para a formação de outros novos; e aqueles relativos ao *arranjo constitucional* do sistema político, isto é: por quem e como se desenham e se modificam as leis eleitorais (legislação ordinária, emendas constitucionais, via referendo ou plebiscito).

¹¹ Rae (1967) para a necessidade de três elementos serem definidos na lei eleitoral, compondo assim sua configuração: o papel do eleitor (traduzido no tipo de voto, seja categórico ou ordinal), o distritamento, (circunscrição eleitoral uni ou plurinominal) e a fórmula eleitoral a ser utilizada na conversão de votos em mandatos.

Tal como o direito de voto, os modos como se vota são de expressão da soberania dos governados. Na prática, a forma de organização desses regimes ou sistemas eleitorais vai estabelecer quem serão os eleitos, já que as regras de cálculo eleitorais são co-responsáveis, juntamente com os eleitores, na determinação dos vencedores do pleito (JOHNSTON, 1979).

A necessidade prática de escolha de um sistema de regras eleitorais repousa sobre técnicas precisas e muitas vezes complicadas. No entanto, essa escolha não levanta apenas problemas técnicos, pois se trata também da seleção de normas que servirão de base para o estabelecimento das regras de repartição dos lugares no parlamento. Dependendo do critério escolhido, uma mesma quantidade absoluta de votos expressos pelos eleitores no sufrágio para um determinado candidato pode significar ou não a sua eleição. Nesse sentido, a adoção de um tipo de sistema eleitoral torna-se resultado não somente de critérios técnicos, mas também de considerações políticas, assim como o é o estabelecimento de qualquer corpo de leis. Daí nota-se que os diversos modos de votação possuem distintos potenciais de impacto no sistema político.

Na prática, as democracias modernas apresentam grande variedade de instituições governamentais formais, como legislaturas, tribunais e sistemas partidários, o que fácil nos depararmos, em diversas partes do mundo com diferentes métodos de escolha de representantes políticos. Contudo, ao se examinar essas instituições em suas regras e práticas, como o fez Lijphart (2003), algumas regularidades podem ser identificadas.

Quase em sua totalidade, os regimes eleitorais giram em torno de dois grandes grupos, o da representação *majoritária* e o da *proporcional*. Cada um deles, por sua vez, possui subtipos específicos de cada sistema político que representam tentativas de melhor adaptação desse sistema à realidade política, social e territorial do país. Assim, cada sistema pode estar localizado em um dos dois pólos de representação ou em qualquer ponto entre os mesmos.

Segundo Correia (2002), até o fim do século XIX, a questão do modo de votação não foi alvo de grandes discussões. Até aquele momento, o sistema mais difundido, segundo esse mesmo autor, era o *majoritário*, regido pelo princípio da maioria simples.

Esse modelo estabelece um representante para cada unidade territorial e converte os votos diretamente recebidos pelo candidato mais votado em uma cadeira representativa.

No escrutínio majoritário de um turno, o eleito é designado por maioria relativa sobre qualquer outro candidato, mesmo que esta maioria seja inferior à maioria absoluta (metade mais um) do total de votos. Quer dizer, o candidato que obtém no único turno, o maior número de votos é eleito, seja qual for o número de votos obtidos pelos demais candidatos e independentemente da percentagem de eleitores que tenham votado nele. Para o sistema de dois turnos exige-se a maioria absoluta no primeiro turno, enquanto que a maioria relativa basta no segundo. Na prática, os eleitores no segundo turno atingem quase sempre a maioria absoluta que raramente é atingida no primeiro turno.

A vantagem da existência de um segundo turno reside no fato de que, com isso, é permitida aos eleitores a expressão de suas preferências, sem que eles votem “inutilmente” em candidatos sem reais possibilidades de ocupar o lugar de representante daquela unidade territorial. Com efeito, é apenas no segundo turno que os partidos se reagrupam, de acordo com as suas tendências políticas, e que o eleitor cujo candidato preferido se retirou da competição verá a sua escolha ditada, não tanto pela simpatia que tenha por um dos candidatos, mas preferencialmente pela hostilidade que nutre pelo outro. Ainda segundo Correia (2002), a decisão por um ou dois turnos é função direta, na prática, do número de partidos existentes no país. Se existem apenas dois grandes partidos a concorrer às eleições, um turno único provavelmente basta. Mas, se há mais de dois partidos com possibilidade de ganhar as eleições, o segundo turno é indispensável para que se possa obter uma expressão mais próxima do desejo da maioria do eleitorado.

Dirceu & Ianoni (1999: 21) chamam atenção para o fato de que o sistema majoritário está, em si, sujeito a enormes distorções de representatividade, visto que pode gerar um eventual domínio por parte de um partido político ou de um determinado grupo social do montante total de cadeiras de representação. No dizer desses autores, a mecânica do sistema de maioria simples acaba por prejudicar as minorias partidárias e sociais, “cujos votos não estejam espacialmente concentrados”. Considerando-se o total de votos concedidos aos pequenos partidos e aos grupos sociais minoritários em todas as unidades territoriais juntas, esse sistema não confere, de acordo com essa idéia, proporcionalidade a esses grupos, o que representaria uma falha na pretensa justiça

distributiva no momento da designação dos cargos. Para que se possa entender melhor essa crítica basta analisar uma situação em que um grupo minoritário qualquer tenha recebido em cada circunscrição ou distrito eleitoral 15% dos votos. De acordo com o sistema majoritário, esse grupo não teria representantes na câmara, pois não teria alcançado a maioria simples em nenhum distrito.

Consolidando a noção apresentada acima de que o modelo majoritário é muito propício a gerar distorções, Tavares (1994: 68) estabelece que “nos sistemas majoritários, quanto maior o tamanho e menor o número de circunscrições eleitorais maior a desproporcionalidade concentradora dos resultados”. Em outras palavras, isso quer dizer que quando um sistema de maioria simples é adotado em uma realidade com distritos eleitorais territorialmente muito amplos, a desproporcionalidade de representação dos diferentes grupos existentes nessa e em outras áreas estará amplificada.

Na realidade, no sistema majoritário, o maior ou menor grau de proporcionalidade acaba resultando diretamente do padrão de distribuição territorial da população. A regra que determina a concessão de cargo apenas aos que recebem os maiores volumes absolutos de votos, associada à forma relativa como está distribuído o eleitorado de cada partido ou grupo pelo território, ou melhor, por entre os distritos eleitorais, é que, por consequência, vai atuar como fator gerador de possíveis distorções representativas (TAVARES, 1994).

Por outro lado, podem ser identificadas no sistema majoritário algumas características consideradas favoráveis, principalmente no que diz respeito à identificação direta e pessoal do cidadão de determinada unidade territorial com seu representante e à governabilidade.

O sistema de maioria simples, em princípio, ao gerar uma interligação direta entre determinado representante e um *território político*¹² específico, além de não deixar de garantir que as diversas unidades espaciais estejam representadas, acaba, explicitamente, fazendo com que a prática da representação política seja, pelo menos em parte, fruto de uma relação estreita entre o representante e os representados de certo

¹² O conceito de território, em seu estado puro e em seu modo adjetivado, será analisado de forma mais contundente no segundo capítulo. Mas, neste caso o que se entende por *território político* é uma determinada porção da superfície terrestre que se configura em alvo de apropriação simbólica e efetiva realizada por um ator político institucionalizado, o representante político.

distrito. Com isso, a partir de uma forte vinculação territorial, a representação política, claramente, incorpora um grande teor de pessoalidade.

Além disso, para os que buscam maior governabilidade, ou seja, maior capacidade potencial de ação do governo resultante de relações complexas entre os componentes do sistema político, este regime parece estar bem próximo do ideal, pois, a partir dele, como já foi exposto acima, existe grande possibilidade de formação de governos com maioria parlamentar absoluta de apenas um partido, o que representaria uma situação de total possibilidade de ação governamental (DIRCEU & IANONI, 1999). É nesse sentido que Lijphart (2003: 51) coloca a interpretação majoritária de democracia como correspondente literal da noção de “governo pela maioria do povo”, em que as maiorias governam e as minorias fazem o papel de oposição, condições essas que são, segundo esse mesmo autor, questionadas pelo modelo de democracia consensual.

O modelo consensual de democracia, na dimensão executivo-partidária, destacada por Lijphart (2003), baseia-se em amplas coalizões multipartidárias e seus respectivos sistemas corporativistas; nas relações supranacionais equilibradas entre os Poderes Executivo e Legislativo; em sistemas multipartidários; e na existência de um sistema eleitoral que busca proporcionar o compartilhamento e dispersão do poder por entre diversos grupos, para, com isso, tentar limitar o monopólio de seu exercício: o sistema de representação *proporcional*.

O sistema eleitoral *proporcional*, que, segundo Sartori (2005), tem origem situada na França, caracteriza-se pela tentativa de conjugação entre governabilidade e representatividade, perseguida por meio da correspondência entre a distribuição de cadeiras parlamentares e o desempenho eleitoral das diversas correntes organizadas que concorrem nas eleições. As correntes concorrentes, sejam elas majoritárias ou minoritárias, recebem a porcentagem de cadeiras de acordo com a proporção de votos obtidos, ou seja: o partido com 20% dos votos ocupa 20% dos postos. Assim, permite-se que o parlamento seja um reflexo do perfil do eleitorado e garante-se a presença no Legislativo de todas as correntes de opinião, conforme o peso eleitoral de cada uma, mesmo que isso venha a sacrificar, pelo menos em parte, o ideal de governabilidade.

De acordo com Tavares (1994: 123) “o grau de proporcionalidade com que um sistema eleitoral distribui a representação parlamentar entre os partidos” ocorre em

função da conjugação entre dois elementos: a *fórmula eleitoral* de conversão de votos para os partidos em cadeiras no parlamento, e a *magnitude dos distritos*, isto é, o número de representantes que cabe a cada circunscrição eleger. Essa conjugação determina os *quocientes eleitorais*. Esses, por sua vez, vão estabelecer como a distribuição de votos entre os partidos é convertida em cadeiras parlamentares.

Em termos práticos, o regime proporcional funciona da seguinte maneira: em cada circunscrição eleitoral, sabendo-se, em princípio, quantos deputados podem ser eleitos no total, cada partido apresenta-se às eleições com uma lista que comporta nomes que estariam aptos a preencher os lugares disponíveis. Depois da votação, determina-se o *quociente eleitoral*, obtido pela divisão do número total de votos pelo número de lugares a preencher. Em seguida, divide-se o resultado obtido por cada um dos partidos por este *quociente*, sendo o número resultante dessa divisão correspondente ao número de lugares atribuídos a cada lista partidária.

Existe uma variação metodológica, relacionada à concessão dada ou não ao eleitor de escolher um candidato específico, que diferencia dois esquemas básicos: o sistema eleitoral proporcional de *lista fechada* e o sistema de *lista aberta*. No primeiro, o eleitor vota na legenda e os partidos são os responsáveis pela escolha do nome do candidato¹³ que irá ocupar o cargo. Esse esquema fortalece os partidos e os seus líderes, levando a disputa, pelo menos de forma teórica, mais para o plano ideológico do que pessoal. Já no sistema proporcional de lista aberta, vota-se no candidato ou na legenda, sendo a determinação de quem irá ocupar as cadeiras parlamentares destinadas a cada partido após o cálculo da proporção dos votos obtidos por cada legenda, realizada, não por uma lista previamente apresentada pelo partido, mas sim pela quantidade total de votos obtidos por cada candidato daquele partido. Dirceu & Ianoni (1999) apresentam como desvantagem desse esquema, o fato de gerar estímulo à competição individual até mesmo dentro dos partidos, reduzindo-se, assim, o caráter ideológico da disputa.

Os sistemas de lista flexível e aberta, como o existente no Brasil, estimulam uma maior personalização do voto, mas não garantem que todas as áreas geográficas tenham representantes no parlamento. Já nos sistemas de lista fechada, os incentivos a criação de vínculos pessoais entre representantes e representados são reduzidos (NICOLAU, 2003).

¹³ Normalmente, a lista dos candidatos é divulgada pelos partidos durante a campanha eleitoral.

Lijphart (2003: 18) aponta para o fato de o sistema proporcional, característico do modelo de democracia consensual, também considerar assim como o majoritário, o governo da maioria em relação ao da minoria. Contudo, ressalta que “em vez de se satisfazer com mínimas maiorias”, o sistema “busca ampliar o tamanho das mesmas”, utilizando regras e instituições “visam uma ampla participação no governo”, o que gera a necessidade de amplos acordos no momento de tomada de decisões políticas. Desta forma, discussões acerca dos caminhos a serem tomados não ficam restritas aos momentos eleitorais, se expandindo ao processo cotidiano de representação política.

Por fim, com base nos apontamentos de Kaiser (1997), devemos destacar que a grande diferença entre o sistema político baseado na representação majoritária e aquele baseado na proporcionalidade está no fato de o primeiro apresentar caráter exclusivo e combativo, enquanto o segundo se caracteriza pela abrangência, negociação e concessão. Essa diferenciação adquire uma função importantíssima em nosso estudo, visto que a complexidade do sistema político-representativo brasileiro, nas esferas federal e estadual, se encontra justamente no fato dele estar baseado, não só em listas abertas, que individualizam a disputa por entrada e reprodução no cargo, como também em regras de proporcionalidade, que criam para os representantes da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas, no exercício da função de representação de diferentes grupos componentes da sociedade, a necessidade de negociar com grupos de interesses, colegas de parlamento e líderes partidários. É a partir desse “caráter negociador” e de natureza, muitas vezes, individual que se abre a possibilidade de interpretação das ações dos representantes políticos em plenário como resultado de uma escolha, na maior parte das vezes, racional, guiada por *estratégias geográficas de controle*¹⁴ sobre indivíduos, grupos e territórios.

Deve-se ter em conta que não existe um sistema eleitoral ideal a ser aplicado universalmente, em qualquer local e momento, para que uma democracia possa funcionar de forma adequada. Nem sequer é possível afirmar que, em si mesmo, um determinado sistema é melhor do que um outro. A escolha do sistema eleitoral traduz um compromisso válido apenas para uma determinada sociedade politicamente

¹⁴ É com base nessa noção de estratégia de controle que se concebe o conceito de *territorialidade* a ser usado neste trabalho mais adiante.

organizada e para a conjuntura sócio-espacial onde esse compromisso se produziu. É, assim, uma escolha política, orientada por interesses técnicos, setoriais e territoriais.

Enquanto escolha política, o sistema eleitoral ideal deve considerar um conjunto vasto de componentes históricos, sociais e políticos, que caracterizam as específicas de cada porção da superfície terrestre. Deve-se olhar para além da conjuntura do momento, porque a escolha que se faz acaba por ditar as regras de funcionamento do jogo de forças que se trava no governo democrático, criando, com isso, diferentes possibilidades de arranjo das relações entre a sociedade e suas instituições. Neste ponto, também já pode ser identificada uma outra concepção básica que norteará a construção de nosso quadro conceitual de análise da representação política, presente no segundo capítulo¹⁵: a idéia de que não somente os atores sociais criam as instituições, o que se constata no reconhecimento das regras do sistema eleitoral como sendo resultado de uma escolha da sociedade, como têm suas simultaneamente, a partir desse momento, estruturadas próprias instituições por eles criadas. Este último fato, por sua vez, pode ser colocado na determinação que coloca o tipo de sistema eleitoral escolhido como efetivo criador de determinadas possibilidades de organização do jogo de relações entre os atores sociais e suas instituições.

A escolha de um sistema eleitoral, então, em qualquer circunstância, não se trata apenas de escolher um método de transformar votos em mandatos representativos. Está em jogo, na verdade, a opção por um sistema que, uma vez escolhido, funcionará como primeiro elemento de referência para a geração e reprodução de representantes políticos nacionais, regionais ou locais (COSTA, 2002). É nesse sentido, que no binômio representação política/território, as regras dos sistemas eleitoral e partidário são apresentadas como “forças externas” capazes de, juntamente com os elementos que compõem as ordens jurídica e econômica, criar uma espécie de moldura para a forma como se expressam as relações mediadas pelo território, entre representantes, representados e partidos.

No entanto, apesar de o sistema eleitoral ser, assim como coloca Nicolau (2003: 212), um fator determinante para a conexão entre os deputados e o eleitorado, não podemos perder de vista a constatação de que, em sistemas políticos complexos como o

¹⁵ Esse quadro conceitual a que se faz referência neste ponto baseia-se, como veremos mais adiante, na chamada ‘Teoria da Estruturação’, do sociólogo Anthony Giddens.

brasileiro, nos quais se conjugam diferentes formas de associação formal ou informal entre os distintos atores sociais e institucionais, vários outros fatores devem ser levados em conta como responsáveis pela forma como se dão as relações entre representação política institucionalizada e sociedade civil organizada. Dentre eles, podemos destacar: o tipo de organização partidária, a possibilidade alocação de recursos orçamentários para a circunscrição eleitoral por parte do parlamentar e as condições socioeconômicas do país. Estes e outros fatores serão mais detalhadamente apresentados, na análise das relações entre representação política e território que está exibida no capítulo 2 deste trabalho.

1.3. Políticas públicas em sistemas democráticos de representação política

Com o intuito de se promover a interligação entre as análises teóricas realizadas neste capítulo e o processo de decisão política que pode vir a desembocar em ações dos representantes para a realização de projetos que visem a regulamentação de alguma situação ou a transferência de recursos financeiros para a solução de problemas, nesta parte analisaremos os fluxos de influências que compõem a arena de disputa do processo de escolha de políticas públicas a serem implementadas.

1.3.1. Política pública como conceito

Para o senso comum, as *políticas públicas* compreendem as decisões de governo, em diversas áreas, que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. Estudá-las corresponde à avaliação das ações do governo e dos efeitos que essas ações, ou a ausência delas, podem provocar na sociedade. É importante explicitar que *política pública* não é o mesmo que *decisão política*, pois a primeira é mais abrangente que a segunda e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Uma análise mais completa do conceito de política pública requer que recorramos a diferentes autores, cujas considerações apontam para aspectos específicos do termo. Para Dye (1981:1) e Sánchez (2005: 53), a expressão define aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer, aceção essa que enfatiza o aspecto objetivo e concreto de uma ação direta em um setor da sociedade ou em determinado espaço. Essa ação, segundo Muller (2000), pode não evidenciar a existência de uma política pública,

significando apenas uma medida isolada. De acordo com a idéia, para que as medidas do agente público possam realmente ser identificadas como política pública, elas devem, primordialmente, formar a substância concreta de um quadro geral de ação previamente definido e, obrigatoriamente, estar de acordo com objetivos a serem atingidos, previamente determinados em função de normas e de valores.

Além da idéia de ação concreta para a solução de problemas explicitada acima, para uma análise conceitual mais aprofundada do termo, devemos considerar, também, a política pública como estando diretamente ligada a uma arena de disputa, caracterizada por embates de idéias em torno de interesses e preferências, que variam temporal e espacialmente. Em outras palavras, devemos estar atentos ao fato de que a existência de um problema na sociedade não o qualifica, *a priori*, para ser alvo de uma política pública. A inserção de problemas na agenda política, ou seja, a transformação desses problemas em problemas políticos depende, não só da existência de um acesso às esferas oficiais de poder, o que no caso desse estudo se materializa no processo de representação política da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas, mas, essencialmente, da capacidade de um determinado grupo de porta-vozes, institucionalizados ou não, e de atuação nacional, regional ou local, transformar certos temas em problemas passíveis de intervenção pública.

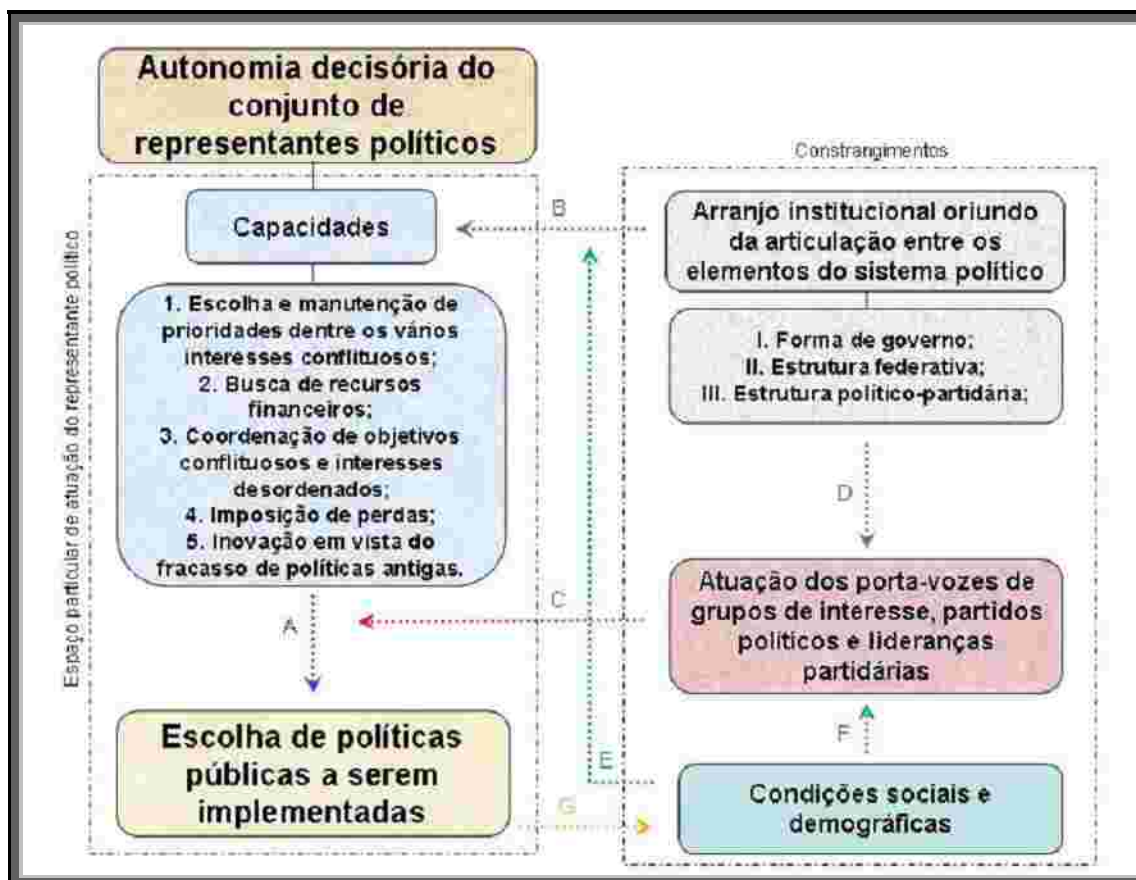
Contudo, esclarecemos que a determinação das políticas públicas a serem adotadas não reflete exclusivamente as pressões dos grupos de interesses e de partidos políticos¹⁶, por meio de seus porta-vozes, e também não é resultado único da vontade daqueles que se encontram legitimamente constituídos de poder ou mesmo de determinadas classes sociais. O processo de definição do que será alvo ou não de políticas públicas, como ressalta Souza (2003), deve ser encarado como resultado da conjunção de todos esses fatores mencionados. Isto significa que o conjunto de representantes políticos possui uma autonomia decisória relativa, criadora de um espaço de atuação particular e permeada por influências internas e externas a ele. Nesse contexto, a forma como se dá o embate de idéias entre os porta-vozes está diretamente

¹⁶ Os *partidos políticos* (do latim *pars, partis* que significa rachado, dividido ou desunido), e os *grupos de interesses* são, ambos, grupos organizados, com base em formas voluntárias de participação, contudo os primeiros são organizados formal e legalmente em associações orientadas para influenciar ou ocupar o poder político, enquanto os segundos se configuram em organizações, muitas vezes não formalizadas, constituídas por pessoas que compartilham pelo menos um interesse comum e que atuam em prol do seu objetivo.

relacionada aos graus de autonomia e de permeabilidade da atuação do representante político que, por sua vez, além de se diferenciarem de acordo a ocasião histórica, são variáveis dependentes de uma série de elementos de ocorrência diferenciada no espaço, perceptíveis em diferentes escalas de análise. Dentre esses elementos, se encontram a estrutura federativa, o sistema de governo adotado e a estrutura político-partidária e as características sociais e demográficas (figura 1).

Figura 1

Fluxos de influências na determinação de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de estudos sobre o tema políticas públicas.

É nesse sentido que as políticas públicas se tornam também um problema geográfico, pois se materializam de maneiras distintas em diferentes territórios nacionais ou subnacionais (fluxo {G}, da figura 1). A seguir, apresenta-se de maneira mais detalhada esse jogo de influências que estrutura a escolha de políticas públicas a serem implementadas em um sistema de representação proporcional.

1.3.2. Determinação de políticas públicas em sistemas proporcionais de representação.

O caráter institucional de um determinado ordenamento político-territorial constitui elemento de primordial importância para o entendimento da maneira como se processa atuação do agente público, exemplificado, no caso desse estudo, pelo conjunto dos representantes políticos do legislativo que é escolhido por meio de eleições proporcionais, no processo de escolha e na implementação de políticas públicas. Entretanto, esse elemento não pode ser concebido como variável independente, pois além do molde criado pelas estruturas federativa e político-partidária, e pela forma de governo (fluxos {B} e {D}, da figura 1), há ainda a atuação cotidiana de atores como grupos de interesses específicos, partidos e lideranças políticas (fluxo {C}).

A existência espacialmente diversa das políticas públicas concretiza-se em cinco diferentes capacidades dos agentes públicos, a saber: escolha e manutenção de prioridades dentre vários interesses conflituosos; busca de recursos financeiros; coordenação de objetivos conflituosos e de interesses ordenados da sociedade; imposição de perdas a grupos poderosos; e, por fim, a capacidade de inovação em vista do fracasso de políticas antigas. A articulação entre essas capacidades se configura em um fator de impacto no nível e na forma de participação dos porta-vozes no processo decisório, sendo a implementação efetiva das políticas públicas, na prática, resultado direto do arranjo existente entre dessas cinco capacidades (fluxo {A}, da figura 1) e do processo de filtragem que essas capacidades promovem nas demandas de grupos de interesses e políticos (fluxo {CA}).

Além de exercerem esse tipo de influência, esses atributos de capacidade são influenciados (ou moldados) pelo arranjo institucional (ver fluxo {B}), oriundo da articulação entre os elementos do sistema político. Vale lembrar que nem todos esses elementos possuem igual relevância na moldagem das características de cada atributo.

As instituições, como já foi visto, são geradoras de normas, a partir da atuação de atores políticos, econômicos, jurídicos e sociais responsáveis pela designação e efetivação das regras do jogo em uma sociedade e, com isso, responsáveis também pela modelagem das relações sociais (CASTRO, 2003). Representam caminhos, por meio dos quais a sociedade pode ter acesso ao processo de decisão e implementação efetiva das políticas públicas, podendo significar uma via direta de participação social no

processo decisório, como no caso das instituições políticas, ou podendo atuar apenas como porta-vozes de determinados grupos de interesses, como no caso das instituições de caráter não-governamental (PUTNAM, 1996).

Apesar de existirem governos com diferentes instituições, mas com capacidades similares, e governos com instituições similares, mas com grande inconsistência de capacidades, o arranjo institucional, que envolve as características e a quantidade de instituições e inclui a existência ou não de um sistema amplo de instituições, é capaz de gerar diferentes capacidades para o agente público. Assim, mesmo levando-se em conta que as diferenças entre as instituições não explicam sozinhas o processo de implementação efetiva de políticas públicas, devemos estar atentos ao fato de que, quando acompanhados de outras condições facilitadoras, os efeitos institucionais podem apontar uma direção consistente para uma variedade de capacidades do agente público. Desta forma, arranjos institucionais se tornam potenciais criadores de oportunidades efetivas de participação da sociedade em uma dada organização social, apesar de não necessariamente funcionarem da mesma maneira em outras realidades sociais (WEAVER & ROCKMAN, 1993).

As formas de governo, um dos elementos que compõem o arranjo institucional, fazem referência, no dizer de Bobbio (2000: 517), “à dinâmica das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo” e estão ligadas “às modalidades de eleição dos dois organismos”. Nas democracias contemporâneas, geralmente podem ser identificadas duas delas: a *parlamentarista*, na qual o mesmo grupo de representantes políticos concentra as funções executiva e legislativa; e a *presidencialista*, na qual normalmente há a separação entre Legislativo e Executivo, e a figura do Presidente ocupa uma posição central em relação às demais forças e instituições políticas. A associação entre o tipo de forma de governo e outros dois elementos componentes do arranjo institucional, tais como as estruturas federativa e político-partidária, derivadas dessa escolha, influencia o processo decisório de políticas públicas, como é mostrado na figura 1, pelo fluxo {BA}. Esses elementos do sistema por proporcionarem características específicas de coesão governamental, geram respostas particulares, por parte das esferas nacional e regional, às influências de grupos de interesses e às pressões imediatas dos eleitores em épocas de sufrágio.

O governo de um partido majoritário, no parlamentarismo, por exemplo, está, em princípio, apto a resistir às pressões eleitorais de curto prazo de diferentes grupos de interesses, sendo que, a disciplina partidária e a concentração de poder no Legislativo tornam praticamente impossíveis reversões de posições do governo, após seus estabelecimentos. Já no presidencialismo, a independência e descentralização do Poder Legislativo, concedem um caráter mais personalizado às relações entre congressistas e grupos externos de pressão. Contudo, apesar de a forma de pressão dos grupos operar de maneira diferenciada em função da forma de governo, segundo Weaver & Rockman (1993), não se pode dizer, com isso, que no parlamentarismo a pressão venha a ocorrer em menor grau do que no presidencialismo.

Para certas capacidades, ao variarmos de posição analítica, fica difícil determinar a superioridade de uma ou outra forma de governo. Apesar de, por determinada ótica, a concentração de poder no Legislativo e a disciplina partidária concederem ao parlamentarismo uma maior capacidade governamental de imposição de perdas e de inovação nas políticas públicas, por outro lado, o mesmo poder concentrado facilitaria a identificação, por parte dos eleitores, responsáveis pelas ações (no caso, os líderes de partidos), o que sugeriria a existência de certa relutância dos partidos no momento da imposição das perdas e do estabelecimento de políticas inovadoras, devido às incertezas da próxima eleição.

A estrutura federativa do país, ao definir como se dá a divisão de poder entre as unidades federadas, por meio da distribuição de competências de atuação e de arrecadação fiscal, também aparece como um fator importante nesse fluxo de influências, por indicar os possíveis caminhos a serem percorridos pelos diferentes grupos, para que tenham acesso ao processo decisório das políticas públicas. Nesse sentido, a decisão de níveis mais abrangentes de governo de implantação de programas de descentralização de atribuições e o seu devido acompanhamento por uma institucionalização técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos), por exemplo, não só garantem uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um bem ou serviço, como também criam a possibilidade de um processo decisório diferenciado, principalmente em relação à ampliação do acesso de grupos locais na definição da agenda política (ARRETICHE, 2000). Desta forma, não só escolha de prioridades, mas

também os processos de busca de recursos financeiros, imposição de perdas e de inovação de políticas antigas, podem passar a ser realizados por vias diferenciadas.

De uma forma especial, nas democracias representativas contemporâneas, a organização do sistema partidário, nos sentidos da representatividade, consistência ideológica e disciplina interna dos partidos políticos, também é de suma importância para a análise dos processos de determinação de políticas públicas, visto que esses partidos, pelo menos em teoria, correspondem ao principal caminho de acesso da sociedade ao poder decisório, via eleição ou via militância política. Desta maneira, não só a forma de governo, como suas características partidárias acabam influenciando diretamente a capacidade do agente público, no sentido da escolha e manutenção de prioridades dentre os vários interesses conflituosos, da coordenação de objetivos e interesses desordenados, da inovação das políticas públicas, e da imposição de perdas.

Em princípio, um regime proporcional que necessita de coalizão multipartidária, seja no presidencialismo ou no parlamentarismo, a necessidade de um grande consenso para a tomada de decisões desemboca em uma maior fragilidade da capacidade governamental de inovação radical e de imposição de perdas. Nesse sentido, governos minoritários, principalmente no parlamentarismo, podem ser mais relutantes na imposição de perdas, em função do receio de perder o voto de confiança dos outros partidos.

Aprofundando ainda mais a observação sobre o sistema político-partidário, no sentido da prática da representação política, ganham destaque as regras que organizam internamente a casa de representação legislativa. Essas regras também devem ser consideradas elementos importantes para a avaliação do processo de determinação das políticas públicas, na medida em que a forma como se desenvolve a votação de projetos importantes no parlamento gera efeitos na visibilidade pública da atuação do representante político. É nesse contexto que as regras de voto secreto ou aberto, por exemplo, podem diminuir ou aumentar a exposição dos parlamentares, criando menor ou maior controle dos partidos, dos eleitores e dos grupos de interesses no processo decisório.

Contudo, devemos estar atentos ao fato de que características semelhantes da forma de governo e das estruturas político-partidária e federativa podem produzir, em diferentes espaços, resultados distintos. A capacidade do governo de imposição de

perdas e a capacidade dos grupos de interesses ou partidários de influência nas decisões políticas, por exemplo, em realidade, não são resultados apenas da combinação interna entre os elementos do sistema político. A associação dessas características políticas com outros dois fatores, de natureza socioeconômica, tais as condições sociais e demográficas, proporciona uma espécie de filtragem na maneira como o sistema político vai estruturar a capacidades dos representantes políticos.

A relevância das condições sociais e demográficas está no fato de elas estabelecerem diferentes desafios políticos e, com isso, valorizarem certas capacidades do representante político em detrimento de outras. São esses desafios associados ao arranjo institucional existente (fluxo {EB}) que vão influenciar, de forma mais direta, a aptidão do agente público para lidar com as diferenças e conflitos.

Por tudo isso, percebe-se que em relação à capacidade de escolha de prioridades do agente público dentre os vários interesses, à participação dos grupos de interesses no processo decisório e à efetividade de implementação de políticas públicas, não há, em princípio, um arranjo institucional que seja superior outro. Diferenças entre formas com maiores ou menores poderes de atuação decisória para o Legislativo ou para o Executivo, para a esfera nacional ou para as esferas locais de poder, e diversidades nas organizações sociais, podem conceder possibilidades de capacidades diferenciadas, mas não determinar, por si só, a eficiência ou a ineficiência das políticas a serem adotadas.

Considerando-se que nem sempre os atores políticos dispõem de preferências e interesses claramente definidos, percebemos que a capacidade efetiva dos agentes públicos, então, envolve a relação entre o arranjo institucional local, elemento caracterizado por condições que facilitam ou limitam os efeitos institucionais (estrutura federativa, a forma de governo e a organização político-partidária), e a natureza dos desafios políticos específicos da sociedade, fator diretamente ligado às condições socioeconômicas e demográficas da área. Sendo assim, dependendo do problema e do espaço a serem avaliados, cada um desses elementos influenciadores do processo decisório ganha maior ou menor importância para a compreensão das diferentes decisões relacionadas às políticas públicas.

1.3.3. Inovações na definição da agenda política no Brasil.

A Constituição brasileira de 1988, ao decidir pela implantação de programas de descentralização de atribuições governamentais, criou a possibilidade de um processo

decisório diferenciado principalmente em relação à ampliação do acesso de grupos de interesses locais na definição da agenda política (ARRETCHE, 2000). Neste novo mecanismo não somente a escolha de prioridades, como também os processos de busca de recursos financeiros, de imposição de perdas e de inovação de políticas antigas em escala local, passaram a poder também ser feitos a partir de influência mais direta da população (fluxo {C} do esquema apresentado anteriormente). A partir desse momento, foi aberto um caminho institucional alternativo à representação política de caráter eletivo de acesso ao processo decisório, por meio da criação dos chamados Conselhos de Políticas Públicas em diferentes setores, tais como a assistência social, trabalho, emprego, desenvolvimento rural, educação etc. (FUKS, 2002).

Côrtes (2002), em trabalho sobre os Conselhos municipais de saúde e de assistência social da cidade de Porto Alegre, estabelece que a dinâmica de funcionamento desse tipo de fórum é influenciada principalmente pela associação entre três elementos: a estrutura institucional do setor, a organização do movimento popular no território específico e o posicionamento das autoridades locais em relação à participação da população por meio de seus líderes ou porta-vozes. Assim, percebe-se primeiramente que, mesmo havendo uma forte estrutura institucional no município em determinado setor, como saúde ou educação, a legitimidade democrática desses Conselhos, no sentido da participação e do consentimento dos representados, ressaltada no início deste primeiro capítulo, estará sempre ameaçada, pois depende da existência de movimentos populares organizados capazes de se articularem para decidir quem serão os porta-vozes de seu grupo de interesse. Não havendo organização suficiente nos grupos de interesses para a escolha de seus porta-vozes, de maneira eletiva ou não, essa forma de representação política não adquire os valores democráticos mais básicos.

Além disso, a dependência desses Conselhos em relação ao posicionamento das autoridades locais legalmente instituídas aponta para outra característica de mecanismo de participação política: a sua subordinação ao processo de escolha dos representantes políticos por meio do voto. Sendo o posicionamento das autoridades locais em relação à participação da população um elemento componente da dinâmica de funcionamento desses Conselhos, a sua eficiência na inserção de demandas sociais na agenda política continua dependente das ações do agente público institucionalizado.

Nota-se, então, que essa forma de participação da sociedade no processo decisório não vai se processar de forma homogênea nos municípios do país, assim como ocorre, por força do fator obrigatoriedade de participação, no processo de escolha pelo voto dos representantes políticos. O funcionamento desses Conselhos é então uma variável dependente de condições específicas de articulações sociais, para determinação dos porta-vozes dos grupos de interesses, e políticas, para a transformação de um problema em um problema político. Não havendo essas condições de articulações, o pressuposto aberto pela Constituição de existência de um mecanismo mais direto de participação da sociedade nas decisões políticas locais não se torna efetivo.

Nesse sentido, consideramos que, a despeito da ampliação de possibilidades de participação e ação dada pela atual Constituição brasileira, o sistema de representação política calcado no voto, apesar das imperfeições que serão apontadas no capítulo 3, continua a ser o principal meio de participação da sociedade brasileira no processo decisório, ainda mais quando atentamos para o fato de que, a partir de 1988, todo o conjunto da população brasileira acima de 16 anos de idade passou a ter o direito à escolha do representante político (NICOLAU, 2004). Em função disso, a reflexão sistemática sobre a representação política em sua ação evidencia-se como um passo de suma importância para o aperfeiçoamento das práticas e instituições políticas.

1.4. Breves considerações parciais: primeira parte

Neste primeiro capítulo tomamos contato com alguns dos pilares fundamentais para qualquer estudo sobre democracia representativa. Enquanto um dos sustentáculos para os atuais modelos de democracia, a atuação dos representantes políticos escolhidos pelo voto, pode exibir distintas nuances em cada corpo político, em função de combinações variadas entre uma série de elementos de caráter institucional e sócio-territorial. São eles: o sistema eleitoral em vigor; a forma como estão organizadas as estruturas partidárias; a possibilidade alocação de recursos orçamentários para a circunscrição eleitoral por parte do parlamentar; as condições socioeconômicas das áreas representadas, dentre outros.

As políticas públicas foram apresentadas como ações que visam efetivar direitos, a partir de um outro direito prévio do cidadão: representação política. Nesse sentido,

considerando-se que são criadas a partir da atuação dos representantes políticos, essas políticas foram aqui retratadas como sendo dependentes de uma série de capacidades dos atores políticos, oriundas não somente do contexto institucional, caracterizado pela forma de governo e estruturas federativa e político-partidária, mas também da maneira como esses atores se articulam com grupos de interesses e lideranças partidárias.

Este processo inicial de apresentação das bases da democracia moderna e da elaboração de políticas públicas se constituiu em uma ação fundamental para que, nos capítulos que se seguem, o território seja introduzido como elemento estruturador do processo de representação política. As atuações dos representantes no sentido da proposição de políticas públicas serão, nesse contexto, entendidas a partir de suas naturezas racional e estratégica, e de seus vínculos territoriais.

CAPÍTULO 2

ESTRUTURA E AÇÃO, TERRITÓRIO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

“Conquanto seja desejável a transparência do comportamento do representante eleito perante o seu reduto eleitoral, tal atributo é uma quimera na teia tão complexa de intermediação da qual resultam as escolhas públicas” (MONTEIRO, 2007: 55).

O comportamento dos representantes políticos democraticamente eleitos, assim como Monteiro ressalta no trecho acima, não é resultado de um processo político simples e direto. Resulta, na prática, da conjugação de uma série de fatores. Tendo como ponto de partida a concepção básica, explicitada no capítulo anterior, de que o espaço político da democracia se configura em uma arena de conflitos e negociações estratégicas entre representantes políticos, eleitores, partidos e grupos de interesses, que tem seus limites esboçados pelas instituições, a discussão que se segue busca o desenvolvimento de uma base teórica que permita ressaltar a maneira como o território está inserido nesse aparato político institucionalizado, por meio de um debate sobre o uso do conceito de estrutura pela Geografia. É fundamental que este debate seja travado na medida em que a aproximação entre os conceitos de território e estrutura constitui-se no processo teórico chave para o desenvolvimento deste trabalho. Como guia para as considerações, foi adotada uma questão básica: seria possível o estabelecimento de relações estruturais entre o território e o aparato político organizado?

Para responder a tal indagação, primeiramente é apresentada uma breve descrição dos significados do conceito de território na Geografia. Em seguida, colocando-se em evidência a viabilidade de uso do conceito de estrutura na Geografia Política e usando-se como base o viés interpretativo da “Teoria da Estruturação”, desenvolvido por Anthony Giddens, realiza-se um esforço de teorização que integra os dois conceitos trabalhados nesse capítulo, território e “estruturação”, a um dos temas de destaque da Geografia Política contemporânea, já apresentado anteriormente: a representação política.

Em realidade, neste capítulo, a relação entre estrutura e ação se configura no meio pelo qual é realizada a análise daquilo que é denominado aqui de “representação

política/território”. Assim, a condição de estruturação criada pelo território é concebida como um meio de análise, que ressalta alguns processos de reprodução de relações sociais. Objetiva-se uma análise da atual faceta institucional da representação política brasileira, oriunda do processo eleitoral, porém, sem ignorar a e a importância dos mecanismos de representação política que se formam a partir de redes políticas locais e acabam por gerar reflexos no mecanismo representativo institucionalizado.

2.1. Abordando o território

De acordo com as diversas discussões teóricas a respeito do conceito de território, podemos dizer que duas concepções sustentam as diferentes abordagens do conceito dentro da Geografia: a concepção político-jurídica, diretamente associada à noção de soberania do Estado, e a concepção de cunho antropológico, relacionada à idéia de identidade de grupos sociais. Nas duas concepções destacam-se as noções de controle, limite, acesso e consciência.

Na Geografia Política, de acordo com Johnston (1986), o termo território já foi muito usado para descrever áreas sobre as quais Estados e outras entidades políticas exercem ou reivindicam exercer alguma forma de controle. Tal definição revela de imediato um dos aspectos mais abordados do conceito de território ao longo da história de sua formulação: a concepção político-jurídica de base geográfica do Estado sobre a qual ele exerce sua soberania. É nesse sentido que o c foi tradicionalmente usado, evocando, normalmente, o território nacional e fazendo pensar na existência de um Estado que, por excelência, é o gestor desse território.

A incorporação da noção de território, referente ao Estado-Nação, à tradição da Geografia Política, é, por muitos, creditada à obra de F. Ratzel, na qual o discurso sobre tal noção está essencialmente fixado na base política do Estado.

Ratzel (1996), com suas preocupações voltadas para a consolidação e expansão do Estado alemão, realizou uma abordagem geográfica que, como reflexo de sua época, se apropriou de procedimentos e conceitos oriundos das ciências naturais, entendendo o território como uma área. Segundo ele, não existe Estado sem território e sem fronteiras, assim como toda sociedade, por mais simples que seja, poderia ser concebida junto com o território que lhe pertence. Nessas considerações, está implícita a idéia de que o

território é um substrato material apropriado por uma formadora de um Estado. Assim, o território é reificado, possuindo uma existência estritamente material.

De acordo com as considerações de Ratzel, a tarefa do seria, em última análise, a de proteger o território. A perda de território, nesse sentido, estaria diretamente relacionada à decadência do Estado e a redução de sua capacidade de proteger a sociedade. Por outro lado, o progresso ou a decadência desse mesmo Estado dependeria de sua capacidade de expansão territorial.

Ainda dentre os autores clássicos da Geografia Política que tinham seus estudos relacionados às abordagens explicitamente geopolíticas, referindo-se a concepção político-jurídica de território, o geógrafo inglês H. Mackinder aparece como uma das principais figuras. O fato de ter acompanhado de perto a situação da Inglaterra em momentos importantes da história contemporânea, tais como a virada do século XIX para o XX, a Primeira Guerra e suas conseqüências, o período entre guerras e a Segunda Grande Guerra, permitem uma compreensão mais clara de suas idéias, à luz das disputas hegemônicas em escala mundial de sua época (COSTA, 1992).

Tal como Ratzel, Mackinder foi um grande crítico de se colegas geógrafos, pela pouca atenção que dedicavam aos fatos da política e seus estudos. Um de seus trabalhos mais importantes foi intitulado "The Geographical Pivot of History", no qual, ao analisar o balanço de poder entre terra e mar, estabelece a existência de uma área central na Eurásia (a zona pivô), inacessível às forças marítimas, que se configuraria no ponto estratégico principal do continente. Neste sentido, essa zona pivô, dominada por um Estado pivô, no caso o Império Russo, tem condições expandir seu poder em escala mundial. Em suma, preocupa-se com a maneira pela qual o poder terrestre poderia desestabilizar o equilíbrio do poder mundial, então dividido e homogeneizado por potências, como a Inglaterra, que exercia um domínio dos oceanos e da periferia do centro do continente (MACKINDER, 1996 [1904]).

Percebemos, com efeito, uma grande similaridade entre Mackinder e Ratzel, principalmente, no fato de os dois autores terem desenvolvido um pensamento político estratégico, no qual a existência e a expansão dos Estados aparecem como elementos centrais, tendo sempre como pano de fundo a discussão sobre território.

Segundo Saquet (2007), somente na segunda metade do século XX é que seria realizada uma discussão crítica que recolocaria o conceito de território no centro das

atenções do pensamento geográfico, com destaque para a centralidade dada ao conceito nas abordagens de C. Raffestin e R. Sack. Passa-se, a partir desse momento, ao reconhecimento da existência de outros níveis de relações de poder além do estatal, de conflitos de apropriação e de dominação do espaço como fundadores de territórios. Reconhece-se, então, o território como multiescalar, ganhando força a concepção de cunho antropológico.

Ao criticar as abordagens na geografia política que privilegiam o poder do Estado, Raffestin funda sua argumentação na multidimensionalidade do poder, do território e da territorialidade. O território, que, referenciando-se em Henri Lefebvre, ele define como sendo uma porção do espaço onde se projetou o trabalho, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder, é, última instância, o resultado da ação conduzida de um ator que realiza um programa, que, ao se apropriar desse espaço, concreta ou abstratamente, o territorializa. Desta maneira, o território é social sem uso do espaço, visto que toda ação de um grupo ou indivíduo passa pela mediação da materialidade territorial. Assim, diferentes "imagens territoriais" podem ser produzidas se levarmos em conta que há diferentes objetivos intencionais.

Raffestin (1993) fez um enorme esforço conceitual ao procurar desenvolver uma abordagem relacional que fosse ao mesmo tempo renovadora, interdisciplinar e que evidenciasse a materialidade do território.

Outro autor que valorizou o estudo da territorialidade na geografia foi Sack (1981, 1983, 1986). Sua teoria, além de enfatizar o comportamento territorial humano como uma decisão estratégica consciente, afastando-se das analogias com o comportamento animal, demonstra também, assim como os trabalhos de Raffestin, uma grande preocupação com a relação entre poder e gestão do espaço, presente nas reflexões mais modernas, permitindo que se vá além da definição de território como um recorte jurídico.

Segundo Sack (1986), o conceito de território é antes de mais nada uma classificação de coisas dentro de um espaço, sendo definido pelo acesso diferencial do qual ele é o objeto, por certa hierarquia social da qual é a representação, e pelo exercício do poder do qual ele é o produto e um dos principais instrumentos. Dessa maneira, o território é entendido como área controlada e delimitada por alguma autoridade,

resultando de estratégias de influências que ocorrem individualmente ou através de grupos sociais.

Baseada nesse conceito-chave que é o território, a territorialidade para Sack (1981, 1983, 1986) consiste na classificação das coisas e das relações por área, na comunicação e no esforço para praticar, influenciar ou controlar ações sobre uma determinada porção do espaço. Nesta noção de controle do acesso a território está implícita a idéia de que território envolve uma diferenciação entre o 'grupo de dentro' e o 'grupo de fora' ("in-group" e "out-group"), além da consideração de que territorialidade significa exercício de poder.

Um outro fato muito importante da obra de Sack, que o diferencia de outros autores como Raffestin, por exemplo, é a inclusão na análise espacial da noção de que "territorialidade inclui não somente a atual localização, extensão e modelo das coisas, mas também como elas são descritas e percebidas em diferentes perspectivas sociais e intelectuais" (SACK, 1986: p.25). De acordo com essa a mesmo substrato material pode, ao mesmo tempo, ser descrito e avaliado e territorializado por diferentes grupos. Nesse sentido, o território não é mais apenas materialidade, apesar de possuir uma dimensão material. Um mesmo substrato material se torna passível de ser parte de distintos territórios. Nesta perspectiva, Corrêa (1996: 252) diz: "há vários territórios recobrando a superfície terrestre", apresentando cada um deles uma "específica dimensão e conteúdo" e "sendo apropriado, vencido e percebido diferentemente pelos agentes".

A possibilidade de construção do território em diferentes escalas temporais e espaciais revela a existência de territórios tanto em paços reduzidos como uma rua, por exemplo, como em escalas internacionais. Por meio noção, emerge a possibilidade de operacionalização, no âmbito da Geografia, de temas tradicionais da Antropologia: surgem os chamados *novos territórios*, como os da prostituição, das feiras, da droga etc. Além disso, o conceito ganha uma face até então o muito abordada nas discussões anteriores, na qual a noção de instabilidade da existência do território ganha força, sobrepondo-se às considerações que o colocavam associado a uma existência mais concreta, fixa e estável. Dentro desse contexto, o grande valor das abordagens multidimensionais está no fato de ter rompido, com a concepção clássica de que um dado território se relacionaria a um específico e exclusivo poder.

2.1.1. Território, o espaço da política.

Apresentadas as abordagens sobre o conceito, é importante ressaltar que, neste trabalho, o território é entendido como o resultado da apropriação efetiva ou simbólica de uma porção do espaço por um determinado agente social. Contudo, deve ser concebido não somente como base material da sociedade, mas também como uma mediação para sua própria existência.

No dizer de Gomes (1996: 46), o conceito de território “atua como uma das chaves de acesso à interpretação de práticas sociais circunscritas a uma dada porção do espaço”. O território, de acordo com este autor, pode ser encarado como o terreno onde as práticas sociais se concretizam e como a condição para que essas práticas existam. Assim, considerando-se que as sociedades organizam seus territórios para melhor atender aos seus interesses ou aos interesses de alguns, percebe-se que o “espaço geográfico é intrinsecamente político”, ou seja: é a arena de convivência entre os diferentes, regulada por normas que permitem o seu controle e o gerenciamento de conflitos de interesse (CASTRO, 2005: 139). Assim, por ser alicerce de sobrevivência, fonte de poder e alvo de desejo de apropriação e controle, o espaço geográfico, definido por Santos (1996:18) como um “conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”, tende a ser alvo de disputa e apro

Esta apropriação, feita com consciência, independentemente da linha de abordagem que se adote, implica a caracterização de um território. Sendo assim, o entendimento mais profundo do conceito de território nos leva a considerá-lo como parte integrante de qualquer projeto social, já que não existe ação social que não esteja relacionada a uma determinada porção do espaço, isto é, que não denote a necessidade de formação de um território, mesmo que isto ocorra apenas na fase do projeto.

É válido ressaltar que o território é uma qualificação do espaço geográfico que não deve ser confundida com o próprio. Constitui uma dimensão espacial projeção que não é apenas a materialidade, apesar de denotar uma existência objetiva.

Associando-se a idéia de que o território é a arena de interesses ao fato de a política, em essência, ser um modo, institucionalizado ou não, de controlar e gerenciar conflitos de interesse entre os diferentes, torna-se quase que auto-explicativa a atração existente entre esse conceito e os estudos relacionados à política (ARENDDT, 2002). É

nesse sentido que Castro (2005: 41) afirma ser na relação entre política e território “que se encontram os temas e questões do campo da geografia política”.

Percebe-se então que o território está intrinsecamente ligado ao poder, pois é criado e normatizado a partir do exercício simbólico e prático do poder no espaço, seja este o poder legalmente instituído ou não.

O território, assim, possui uma localização particular, resulta de um processo de apropriação, é organizado e gerido por um grupo e é mutável, alterando-se em função da escala e das territorialidades.

2.1.2. Territorialidade e representação política.

O conceito de territorialidade aqui usado segue as diretrizes apresentadas por Sack (1986), que, ao analisar a territorialidade humana, rejeita as teorias que a colocam como um fenômeno natural, em favor de uma teoria política, na qual a territorialidade seria uma ação estratégica de controle de determinada porção do espaço, sempre vinculada ao contexto social na qual se insere. Nesse sentido, haveria uma interconexão entre espaço e sociedade, e a territorialidade seria o processo responsável por isso.

Independente do tamanho da área a ser dominada ou do caráter quantitativo do agente dominador, a territorialidade, de acordo com a definição do termo aqui adotada, é uma estratégia de poder. É através de estratégias territoriais que o poder se manifesta e as metas se concretizam. Compreender o fenômeno da representação política, neste contexto, torna-se uma ação muito importante, pois significa interpretar a estratégia geográfica de controle de pessoas e coisas sobre os territórios que se formam a partir da prática política institucionalizada (STOREY, 2001; HAESBAERT, 2004).

A territorialidade da representação política, desta forma, está diretamente relacionada ao conjunto de práticas desenvolvido pelos representantes políticos institucionalizados no sentido de construir um território, onde o efeito do poder político é identificável. No caso dos Deputados Federais e Estaduais brasileiros, a territorialidade é exercida, dentre várias formas, por meio principalmente de discursos em plenário e apresentação de proposições¹⁷ que podem objetivar atingir todo conjunto da sociedade, de forma geral e irrestrita, ou podem estar explicitamente voltadas para determinados municípios, conjunto de municípios ou regiões dentro do estado. Nas duas

¹⁷ Como proposição entende-se toda matéria sujeita à apreciação da casa legislativa.

situações, as ações atuam no sentido de constituição de territórios políticos. assim, de fato, é pelo território que se encarna a relação simbólica que existe entre política e espaço.

2.2. A natureza territorial da representação política e a Teoria da Estruturação como quadro de análise.

Com o intuito de apresentar uma proposta de ampliação do horizonte de aplicação do conceito de estrutura como um recurso analítico em trabalhos de cunho geográfico, proponho aqui uma forma de análise da representação política que a apresenta como uma categoria geográfica, a partir dos seus vínculos com o território. Para o entendimento da territorialidade dos representantes políticos no âmbito teórico-conceitual, utiliza-se aqui, como quadro de análise, a “Teoria da Estruturação” de Anthony Giddens, a partir da qual se reconhece como analiticamente inseparável o Binômio representação política/território.

2.2.1. Estrutura e ação como elementos indissociáveis.

O conceito de estrutura e as seguintes tendências estruturalistas avançaram nas ciências sociais desde o final do século XIX, contudo se pode falar especificamente do estruturalismo enquanto uma corrente metodológica com práticas e teorias próprias, sobretudo, depois da Segunda Grande Guerra. Nessa linha de pensamento, a noção básica que norteou todos os estudos foi a de que toda social estaria de alguma maneira ligada a estruturas subjacentes, sejam elas mentais ou concretas, que desta forma, norteariam a reprodução dos valores e práticas da sociedade.

Na Geografia, na esteira das críticas a tradição empírica do positivismo lógico, o momento mais contundente de incorporação do estruturalismo foi a década de 1970, sendo que esta incorporação se deu de forma mais enfática através da corrente marxista.

Nos trabalhos de cunho geográfico, não é difícil encontrar os termos estrutura e reestruturação nos mais diferenciados tipos de texto. pesquisa em busca de trabalhos sobre o tema nos permite encontrar títulos como: “Considerações sobre a reestruturação econômica global e seus impactos sobre território”¹⁸; “Reestruturação sócio-espacial e a segregação da vivenda: os casos de Santiago do Chile, Mendoza e

¹⁸ Ver BAGGIO (2002).

Buenos Aires”¹⁹; “Uma avaliação da reestruturação produtiva”²⁰ etc. É fácil também depararmos com frases do tipo: “Toda região possui um que a estrutura (...). É importante frisar que nesta estrutura não existe nada leve a um pretensão equilíbrio interno ou externo (...)” (EGLER, 2000: 215 e 216); ou “No setor automotivo, (...) depois da reestruturação do setor” (GOLDENSTEIN, 2001: 220). Da mesma forma, é também recorrente, na Geografia, a carência de discussões teórico-conceituais sobre o assunto. Muitas vezes, os termos estrutura e reestruturação acabam sendo usados apenas como sinônimos banais de organização/reorganização ou de partes que formam um todo, ignorando-se assim a existência de discussões teóricas que podem nos levar a outras dimensões de análise. Estas definições rizam a estrutura como um substantivo comum e induzem ao pensamento de que não há nada no mundo que não exiba uma estrutura.

De uma maneira geral, a estrutura enquanto um conceito em ciências sociais vai além da simples noção de ordem, estando ligada não só à idéia de totalidade, como ao processo de interdependência entre indivíduos e grupos de uma sociedade. O que chamamos aqui de ‘*estrutura conceito*’, compõe-se, primariamente, de agentes²¹ e de suas inter-relações em um sistema. Estas inter-relações caracterizam-se por um conjunto de forças e influências que interligam esses elementos. Quando uma estrutura é analisada, ou seja, quando se realiza uma avaliação dessas inter-relações de forças e influências, foca-se, em verdade, naquilo que podemos chamar de princípios estruturais.

Como princípios estruturais compreendem-se os imperativos necessários para a existência e manutenção da estrutura, tais como: capacidade do sistema de reprodução de modelos (abastecimento de símbolos, idéias, gostos etc.), por meio dos agentes; adaptação do sistema aos estímulos e recursos advindos o ambiente externo e a subsequente distribuição destes no sistema; e manutenção da coerência e da solidez do sistema frente a agentes de maior capacidade de atuação (JOHNSTON, 1986).

A estrutura deve ser entendida ainda como possuidora de duas características funcionais básicas: configura-se em um sistema aberto, ou seja, que não deixa de estar sujeito a influências externas, e não estável, ou melhor, possuidor de uma pseudo-

¹⁹ Ver BERNARDELLI (2003).

²⁰ Ver GOLDENSTEIN (2001).

²¹ Os agentes são aqui concebidos como indivíduos, grupos, instituições ou empresas dotadas de ação, capazes de operar ou atuar nas mais diferenciadas situações.

estabilidade, característica essa que é, em parte, reflexo da primeira, já que a entrada de novos fluxos de forças oriundos de fora da estrutura, juntamente com a diferença na capacidade de ação dos próprios agentes componentes da estrutura, se configura em evento gerador de tensão dentro do sistema (JOHNSTON, 1986). Desta forma, a instabilidade não significa, necessariamente, a ruptura de relações.

Deve ser ressaltado que para a caracterização dos agentes de uma estrutura é imprescindível que se leve em consideração a escala de análise, isto porque um agente que, em uma determinada escala, faz parte de um sistema pode representar, em outra escala mais detalhada, um sistema completo (MADRUGA, 1988). Tudo então dependerá da intenção e da visão do observador.

A *teoria da estruturação*, arcabouço conceitual aqui usado como referência para o entendimento da relação entre representação política e território, baseia-se precisamente na co-determinação, reconhecendo a importância do conhecimento e da capacidade do agente, mas procurando, ao mesmo tempo, examinar a produção e reprodução das estruturas, que são simultaneamente o meio e o resultado da ação humana (GIDDENS, 1989; GIDDENS & PIERSON, 2000). Essa teoria reconhece a importância do estruturalismo²², mas o critica, ao buscar a interseção entre a capacidade de ação humana e o sistema social. Nesse sentido, a linha de análise da *estruturação* tenta transcender o dualismo entre ação e estrutura, considerando que os agentes fazem sua própria história, mas sob condições e circunstâncias definidas. Assim, os agentes seriam criaturas das regras e as regras seriam suas criações.

Giddens, reconhecidamente o grande difusor dessa teoria, construiu o conceito de “*estruturação*” a partir do estabelecimento de uma espécie de fusão entre a concepção estruturalista, com seu foco na determinação de comportamentos por parte da estrutura, e a concepção humanista, que tem seu interesse específico nos atos intencionais da ação humana. Nesse contexto, a estrutura possuiria um caráter dual,

²² O Estruturalismo corresponde a um conjunto de princípios e procedimentos de análise, originalmente derivado da lingüística e da filosofia lingüística, que propõe expor a lógica essencial que supostamente interliga os elementos em estruturas duradouras, as quais seriam perceptíveis por meio de um conjunto de operações intelectuais. Esta base filosófica foi dominante na França do pós-guerra, estando muito ligada às contribuições pioneiras do antropólogo Claude Levi-Strauss e do psicólogo Jean Piaget (JOHNSTON, 1986).

correspondendo ao mesmo tempo a uma causa e um resultado dos conjuntos de atos no sistema. Haveria, assim, uma mútua dependência entre estrutura e ação. Desta forma, os maiores problemas da maioria das teorias de base estruturalista, para este autor, estariam tanto na separação entre a estrutura e a ação humana, como na pouca atenção dispensada por esta linha de análise a esse conjunto de ações humanas.

Diferente da visão estruturalista para qual as explicações dos fenômenos observados deveriam ser alcançadas em estruturas gerais que prendem todos os fenômenos, não podendo ser produzidas através do estudo empírico do fenômeno sozinho, para Giddens, toda vida social depende da ação, sendo esta última entendida como um processo ou um conjunto de atos consecutivos dotado de propósitos, ou seja, supondo ambições de longo prazo. Apesar de considerar que raramente os homens agem com estratégias claras em mente, este autor ressalta as estruturas como manifestações da ação que se revelam essencialmente naquilo que fazemos de modo regular e institucionalizado, sendo muitos de nossos atos regidos pelo que chama de “consciência prática”. Assim, ainda que a ação seja subordinada a normas, escritas ou não, formais ou informais, os sucessivos atos que a compõem é que são responsáveis pela existência das estruturas.

Ao mesmo tempo em que as propriedades estruturais da s influenciam a maneira como seus membros agem, sentem e pensam, as qualidades cotidianas das ações desses membros é que criam nos sistemas sociais estruturais reais, porém sem existência física, passíveis de exibição de lta estabilidade ou rigidez. No dizer de Giddens & Pierson (2000: 62), “a sociedade somente tem forma e essa forma somente afeta seus membros enquanto estrutura que se produz e reproduz no que eles fazem”.

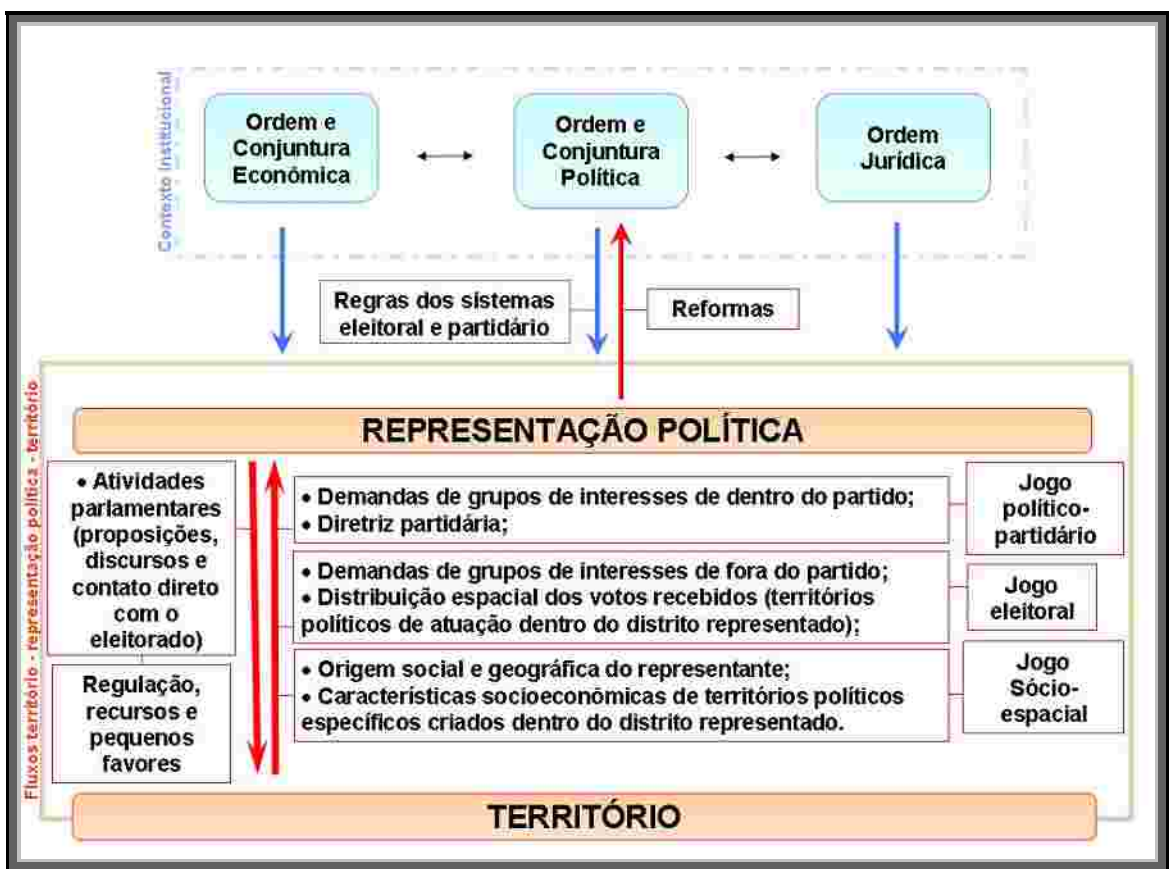
A teoria da estruturação, desta forma, não descarta a tese durkheimiana de que a sociedade é um fenômeno estruturado e que as propriedades estruturais de um grupo social (processos culturais, hábitos e costumes) influenciam o modo como seus membros agem, sentem e pensam. Mas, tendo em vista que as estruturas não são qualidades físicas do mundo exterior, Giddens as coloca como dependentes da própria regularidade da reprodução social e não mais como fatores coercitivos que, segundo o estruturalismo, levariam o indivíduo a moldar-se de acordo com parâmetros historicamente impostos pelo grupo social.

2.2.2. O Binômio representação política/território.

Como foi visto no primeiro capítulo, três tipos básicos de atores compõem o jogo de relações que caracteriza o sistema de representação política: os representados, os partidos políticos e os representantes. A seguir, propõe-se uma análise desse jogo de relações que introduz o território, resultado da apropriação efetiva ou simbólica de uma porção do espaço por um determinado agente social, como elemento-chave para o entendimento do modo de operação dos atores passíveis ação que fazem parte do sistema político de representação brasileiro (ver figura 2).

Figura 2

Binômio representação política/território



Fonte: Elaboração própria.

As relações entre representação política e território nesse modelo de análise, um sistema estruturado de inter-relações, no sentido em que é composto de certos agentes, cujas relações exibem propriedades estruturais passíveis de serem identificadas. Neste modelo, constam não apenas atributos ideológicos, políticos, e econômicos, mas também a interação que os agentes desenvolvem entre si sob condições legais e institucionais específicas (TAVARES, 1997).

O território exerce, neste sistema, o papel de agente estruturador da ação do representante político, por meio de forças que fazem parte dos jogos partidário, eleitoral e sócio-espacial. Ao mesmo tempo, as atividades parlamentares que se realizam, na prática, por meio de discursos proferidos em plenário, de proposições apresentadas para análise e votação, e do contato direto do representante com suas bases eleitorais reorganizam o território, requalificando essas forças estruturadoras dele advindas. Desta forma, o agente, no caso o parlamentar, ao praticar uma ação e ao mudar alguma coisa, acaba mudando, concomitantemente, a si mesmo (MORGENSTERN, 1960: 34). Em outras palavras, o território cria a estrutura dentro da qual está inserida a representação política e por meio do que chamamos aqui de forças estruturadoras, influencia as ações desempenhadas pelo representante. Concomitantemente, a ação da representação política reordena o território, redimensionando as forças estruturadoras dele advindas.

2.2.3. O contexto institucional.

Como a figura 2 mostra, as regras constitucionais, que definem as ordens econômica, política e jurídica, não apenas refletem um determinado momento histórico, como foi exposto no primeiro capítulo, como também orientam e influenciam a ação político-social (BROMLEY, 1994). A partir de uma representação territorial que o texto constitucional pode e deve estabelecer, os atores vão estruturando a repartição do espaço e organizar os campos operatórios de suas ações (TRUMBEEK, 1984).

Apesar de a prática legal poder afetar a vida social em uma determinada porção do espaço, a lei, por ela mesma, não é simplesmente impositiva à escala local, mas é, em vez disso, interpretada dentro e através dela. Neste sentido, é válido ressaltarmos que estamos aqui tratando de influências, interações e relações entre processos que produzem movimentos na ação política, mas operam em diferentes escalas geográficas (DELANEY e LEITNER, 1997).

Segundo Santos (1996: 64), as ações humanas, sejam elas realizadas por indivíduos, empresas ou instituições, são subordinadas a normas, escritas ou não, formais ou informais. Nesse sentido, é importante considerar que a ordem e conjuntura políticas, por exemplo, influem diretamente, por meio de instituições eleitorais e partidárias, no número de partidos políticos viáveis, em sua coesão e disciplina, e, ao mesmo tempo, nos perfis de candidatos que concorrem às eleições, em suas estratégias de campanha e na maneira como se conduzem no poder. As regras eleitorais, assim, contribuem para as escolhas e preferências dos deputados, concorrendo para os resultados do próprio processo legislativo. Pressupõe-se, então, que o comportamento de um deputado seja primeiramente pensado a partir das possibilidades das leis, que proporcionam o contexto ou o pano de fundo em que os atores políticos vão começar a definir suas escolhas.

A premissa subjacente é a de que as leis não somente produzem efeitos mecânicos sobre a conversão de votos em cadeiras legislativas, mas também constituem marcos regulatórios para atuação e tomada de decisão dos diferentes atores políticos (partidos, eleitores, candidatos e representantes eleitos). Entretanto, deve-se estar atento ao fato de que as regras legais não são determinantes condicionais de comportamentos. Em realidade, as instituições são consideradas como regras de coação do comportamento dos atores e entendidas como limitantes ou incentivadoras das escolhas individuais.

A elaboração de novas regras representa um momento em que ganha força uma discussão profunda baseada em princípios transcendentais às intrigas e disputas políticas cotidianas. Nesse momento, segundo Santos (2002, p. 22), em certo sentido, “uma dada fração do território permanece no mesmo ponto de encontro das coordenadas geodésicas”, em seu mesmo lugar físico; contudo altera-se a forma como é encarada, isto é: seu lugar econômico, social e político mudam. Assim, a partir dos equilíbrios que se instalam, novas formas de encarar o território emergem de relações que se estabelecem no sistema instituído de regras, e é dessa postura institucional que advêm as possibilidades de evolução ou retrocesso nos diversos planos da vida social.

2.2.4. Fluxo território-representação política.

Considera-se aqui que o representante político eleito pelo mecanismo proporcional para o Legislativo atua entre duas funções que, em muitos momentos, se

contrapõem: o atendimento do chamado interesse geral e a busca por aprovação de benefícios legislativos em resposta a demandas associadas à mobilização de determinados grupos de interesses. Desse modo, nota-se que, além das regras, existe também outro conjunto de condições, de natureza territorial, que acaba tornando mais complexo o ato da representação. São eles: a origem social e geográfica do representante; as características socioeconômicas de territórios políticos específicos criados dentro do distrito representado; a distribuição espacial, de base municipal, dos votos²³ recebidos pelo representante eleito; a diretriz do seu partido político; e as demandas de grupos de interesses dentro e fora dos partidos.

Partindo-se desse conjunto de influências que marcam a representação política, exibidos na figura 2, percebe-se que o legislador ao desenvolver suas atividades parlamentares está direta e simultaneamente envolvido em três ‘jogos’ que não são jogados de maneira isolada: o jogo político-partidário, o jogo eleitoral e o jogo sócio-espacial. Na figura 3, essa participação do representante político nesses três jogos pode ser observada no centro da imagem, na área denominada de “interseção entre os jogos”.

Seguindo a mesma linha de Tsebelis (1998), consideramos neste trabalho que o representante político está envolvido em toda uma rede de jogos, chamados por aquele autor de ‘jogos ocultos’, em que seu comportamento deriva de escolhas realizadas racionalmente. Neste contexto, sempre que os indivíduos interagem entre si passam a fazer parte de jogos em que os jogadores se encontram diante de uma série de opções de estratégia e as escolhas feitas por cada um, em conjunto, acabam por determinar o resultado do jogo. Esse resultado, então, proporciona para cada jogador um ‘ganho’²⁴ positivo (o pagamento, o prêmio) ou negativo (castigo, em virtude de uma determinada ação).

De acordo com a teoria dos jogos, dois elementos são considerados fixos para os jogadores: as regras do jogo, que determinam as estratégias disponíveis, e os “ganhos” que podem advir das diferentes estratégias. A partir desses elementos fixos, os atores escolhem racionalmente as estratégias que podem maximizar seus “ganhos” positivos, sem, porém, deixar de levar em conta as ações dos outros jogadores. Nesse sentido,

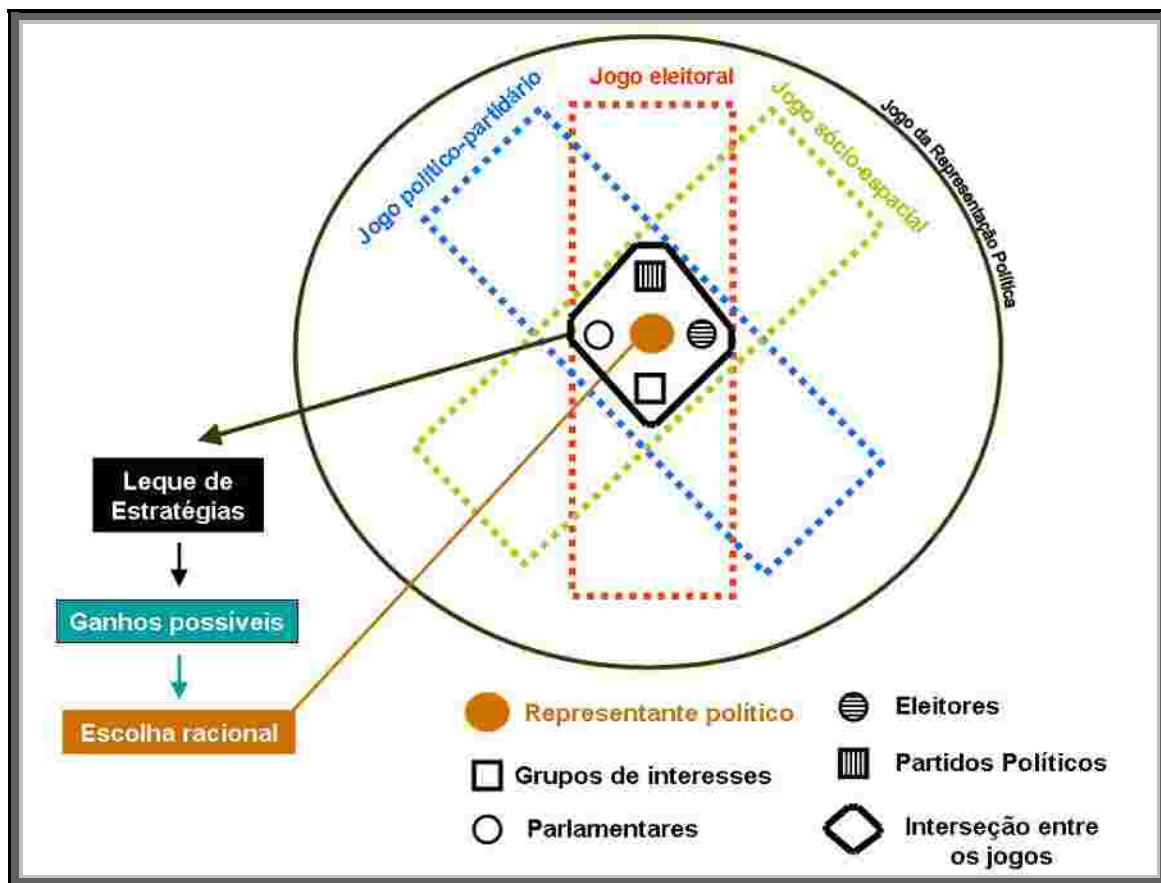
²³ Usa-se aqui como padrão a tipologia de distribuição espacial dos votos proposta por Ames (2003), que advém do cruzamento de duas variáveis: a concentração/dispersão territorial da votação obtida pelo representante e sua dominância ou não nos municípios em que foi votado.

²⁴ O termo original é *payoff*.

avaliando os contextos das regras (sistema político), ganhos possíveis e das ações dos outros jogadores (outros políticos, eleitor, partidos e grupos de interesses), o representante político sempre optaria por tomar as ações que mais lhe trariam prêmios e que menos lhe proporcionariam castigos (ver figura 3). Assim, excetuando os casos em que os atores não podem realizar racionalmente suas escolhas, situações essas que parecem não ser relevantes nos estudos dos fenômenos políticos, o quando o ator político comete um erro estratégico, presume-se a correção de seu comportamento para que, nesse mesmo contexto, possa conseguir o máximo po de ganhos positivos. Em outras palavras, utilizando-se os termos da teoria dos jogos, as ações dos representantes são encaradas como sendo resultado de *escolhas ótimas* e quase nunca *subótimas*.

Figura 3

Escolha racional do representante político

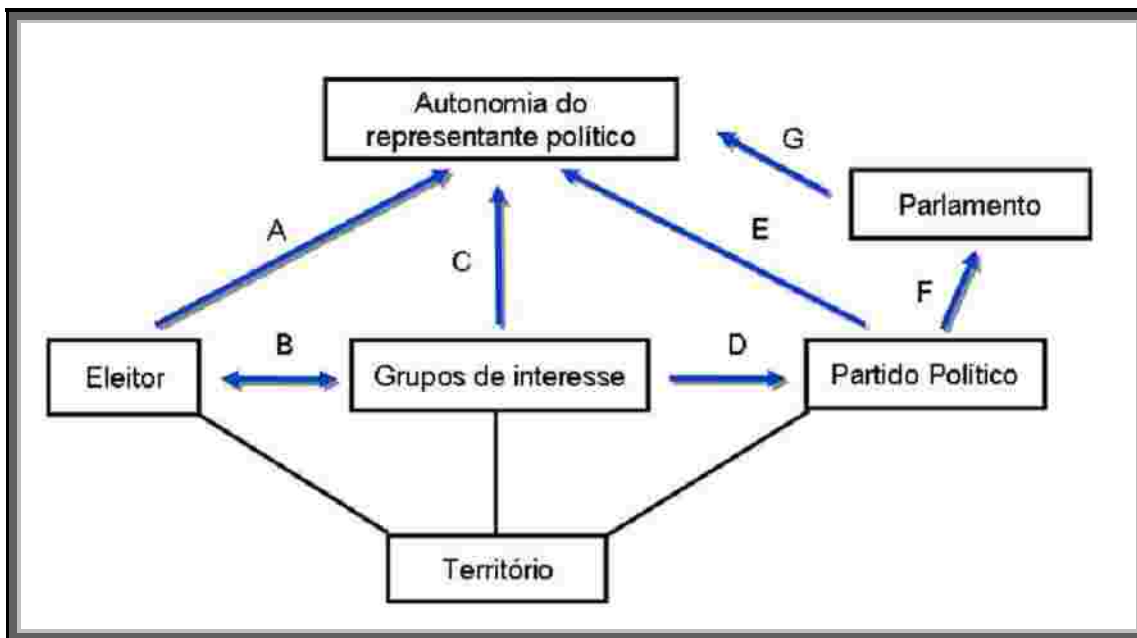


Fonte: Elaboração própria a partir de Tsebelis (1998).

Começamos as análises pelo jogo político-partidário e por sua conexão com o jogo eleitoral, mostrada de forma mais detalhada na figura 4.

Figura 4

Conexões entre os jogos parlamentar e eleitoral no processo legislativo



Fonte: Elaboração própria.

O primeiro jogo, o político-partidário, caracteriza-se tanto pelas diretrizes ideológicas do partido (caminho {E}), como pela relação do representante com os seus pares (caminhos {FG} e {G}) e com os grupos de interesses que compõem sua legenda partidária (caminho {DE}).

Os partidos políticos são a base do sistema democrático representativo. Segundo BASEDAU (2002), não há democracia sem partidos, isso porque, em sendo a democracia a doutrina política baseada nos princípios soberania popular e da distribuição equitativa do poder, caracterizada, em sua essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade, os partidos representam o principal meio pelo qual o povo vai se integrar ao sistema governamental de decisões. Nesse sentido, esse mesmo autor coloca que onde há democracias com sistemas de partidos muito fracos, o jogo democrático de negociações se torna de difícil funcionamento.

Os partidos políticos foram criados com o fim de mobilizar um eleitorado mais amplo do que aquele criado a partir das relações pessoais do candidato a representante

política. Eles atuam na sinalização para os representantes das preferências dos cidadãos, informando-lhes sobre como conseguir apoio político e permitindo, desta maneira, a entrada de certos cidadãos no processo político (caminho {BDE}). A debilidade ou a força do sistema de partidos depende de um elevado número de fatores que serão avaliados no próximo capítulo, dentre eles o sistema eleitoral, mas devemos notar que uma eventual fragilidade do sistema partidário pode acabar fazendo com que as forças de pressão organizada, os chamados grupos de interesses, ampliem seu poder de influência sobre o sistema político.

A filiação partidária, dentro desse contexto, além de prover ao político uma identificação ideológica, acaba simplificando o seu processo de articulação junto aos redutos eleitorais, já que aumenta a durabilidade e a estabilidade das barganhas estabelecidas com os grupos de interesses. Sejam eles membros partidários ou não, representantes de preferências de cidadãos independentes ou de conjuntos análogos a burocratas quase governamentais com interesses velados na transferência de renda em favor de suas organizações, os grupos de interesses são porções da sociedade com maior ou menor organização, que buscam basicamente obter ganhos promovidos pela decisão política. Em sua racionalidade, atuam pela criação, manutenção, ampliação e pela exclusividade das regulações e programas de gastos públicos, muitas vezes por meio do aporte de recursos financeiros à campanha eleitoral para, assim, viabilizar o acesso à agenda legislativa (caminhos {C}, {DE} e {DFG}). Dessa maneira, a estratégia desses grupos visa assegurar parte ou totalidade dos ganhos agenciados pelas políticas públicas, pela aquisição de uma unidade de acesso ao processo decisório do político em um tempo futuro (ANDERSON & PRUSA, 2001). Vale lembrar que esse apoio concedido pelos grupos de interesses aos políticos precede a apresentação das demandas por tais grupos, o que gera a necessidade de um elevado grau de confiança em um futuro atendimento preferencial de suas demandas, o qual é pelo menos ampliado pela associação do representante a um partido político.

Dentre as funções mais triviais dos partidos destacam-se a reunião das predileções de seus membros e de seus potenciais adeptos em plataformas políticas consistentes (caminho {BD}), a indicação de candidatos às eleições e a ajuda a esses candidatos para se elegerem (caminho {E}). Deste modo, poder-se-ia supor que as ações de um partido político seriam voltadas para a tentativa de maximizar o número

total de cadeiras na legislatura, o que o levaria a busca preferencial de atendimento de demandas eleitorais.

Porém, não se pode negligenciar o fato de que dentro do partido e entre partidos há disputas de interesses e negociações que influenciam as atividades parlamentares e que, de uma forma ou de outra, possuem um grau de territorialização, ou seja, relacionam-se a práticas socioeconômicas e políticas de uma determinada porção do espaço. Por conseguinte, passa a ser essencial considerar não apenas os eleitores e os grupos de interesses especiais que formam o público externo do partido político, mas também as conexões internas entre o partido e o segmento formado por seus legisladores, líderes e ativistas de modo geral (caminho {FG}), segmento esse que, segundo Peltzman (1990), exerceria influência prioritária nas decisões partidárias, o que concederia ao público externo ao partido um peso político consideravelmente menor. Nesse sentido, a intermediação política entre eleitor representante realizada pelos partidos (caminhos {BDE} e {BDFG}), em princípio, poderia ser encarada como particularmente danosa ao interesse geral, já que a assunção pelos partidos de posições em causa própria ou de certos grupos de interesses que o compõem poderia alterar o modo de agir do representante político e distanciá-lo dos desejos dos representados (ORTIZ & ISSACHAROFF, 1999).

A limitada autonomia desfrutada pelo representante político não se relaciona apenas à orientação ideológica e à influência, via partido, de determinados grupos de interesses. Ela também se materializa na relação do parlamentar com seus pares (caminho {G}), no contexto do trabalho legislativo, podendo ser identificada no exemplo do processo de aprovação de um Projeto de Lei. Para que um projeto chegue a ser votado, seu autor deve contar com o apoio dos colegas e, sobretudo, como demonstram Figueiredo e Limongi (1994), com os pedidos de urgência efetuados pelo Colégio de Líderes (constituído pelos líderes das bancadas partidárias). Além disso, manobras regimentais, além de bloquear o processo legislativo, podem estabelecer barreiras com força para reter ou mesmo fazer arquivar um projeto de lei. Assim, não só a obtenção do apoio para colocar o projeto em votação como para a aprovação do projeto acaba sendo algo que compromete o parlamentar, pois esse apoio obtido em uma ocasião deverá ser retribuído em um momento posterior.

De acordo com esse quadro de possível cooperação (rivalidade não-direta) em um ambiente de interações que se repetem ao longo do tempo do mandato, percebemos que esse jogo político-partidário representa o que a teoria dos jogos chama de *jogo de soma não-zero*. Neste caso, aquilo que um jogador ganha não é precisamente o que o outro perde, podendo os atores políticos saírem ganhando ou perdendo simultaneamente (BÊRNI, 2004: 18).

Essas constatações evidenciam, no dizer de Monteiro (2007, p. 44), que os partidos políticos “operam como superagentes no jogo de políticas”, possuindo “interesses próprios que podem divergir dos de seus patrocinadores (os eleitores)” e que o político não está apto a implementar sua política preferida ou ideal, tal como ocorreria em um mundo em que não houvesse pressão de grupos intra e extra-partidários. Apesar de ser escolha do representante político a entrada em uma ou outra coalizão para barganhar apoio em troca de provisões preferenciais, os grupos de interesses de dentro e de fora do partido acabam, de uma maneira ou de outra, sempre influenciando o resultado final do jogo de políticas.

A existência de partidos nacionais com práticas de democracia interna é um dos fatores de integração política do cidadão com o Estado, sendo, por isso, decisiva para a consolidação de um regime democrático. Contudo, é sabido que os partidos políticos, no Brasil, não conseguem controlar totalmente a ação de seus membros, sendo os indivíduos ou grupos muitas vezes negociadores de sua própria agenda em troca de vantagens ou concessões particularistas (MEZZARROBA, 2003). Sendo assim, o representante político, em suas atividades parlamentares, não atuaria apenas de acordo com a sua filiação partidária, ou seja, não obedeceria apenas àquilo que Sartori (2005: 207) chama de “*partitocracia*”. Nem em seu sentido eleitoral, em que o poder do partido seria o grande responsável pelos votos recebidos pelo candidato eleito, e tão pouco no sentido disciplinar, no qual o partido teria o poder de impor ao seu grupo de parlamentares um determinado comportamento de voto, poder-se-ia dizer que no Brasil essa “*partitocracia*” é plenamente exercida. Não obstante às recentes regras que limitam as possibilidades de troca de legenda partidária após a eleição, definidoras dos mandatos como pertencentes aos partidos e não aos parlamentares, as diretrizes partidárias, sempre que necessário e possível, seriam ignoradas de lado em favor do favorecimento de outras forças componentes do binômio, demonstradas na figura 4

pelos caminhos {A}, {BC} e {C}. A própria troca de apoio para a aprovação de projetos que ocorre entre os parlamentares, colocada acima como um fator que retira a autonomia do representante político, ao garantir que ele se relacione com maior facilidade entre os pares, pode ser vista, por outro lado, como um meio para que desempenhe sua função de forma mais eficiente e autônoma. Por esse mecanismo, o representante poderia atuar na busca daquilo que a moderna Ciência Política aponta como preocupação prioritária do “político”: o atendimento de seus interesses próprios, procurando manter-se na classe política e deixando em segundo plano as questões ideológicas e políticas mais abrangentes. Assim, devemos considerar que, não só as diretrizes partidárias, como também as ideologias dos indivíduos ou coletivos acabam por influenciar o desfecho das lutas políticas. Em realidade, a concepção teórica aqui seguida pode ser entendida como uma mescla de dois princípios de governo representativo, destacados por Manin (1998: 287): a *democracia de partidos*, em que uma vez dentro do parlamento o membro partidário já passa a não ser mais livre para atuar de acordo com sua própria consciência ou juízo, mas sim do que fazê-lo a partir das orientações partidárias; e a *democracia da audiência*, em que o grau de autonomia dos representantes é moldado pela existência periódica de eleições, nas quais o que conta é a sua imagem pessoal e a do partido a que pertence.

Considerando-se que os políticos são agentes que invariavelmente buscam maximizar suas próprias chances eleitorais, ganha forma o segundo jogo em que os representantes políticos, no cotidiano de suas ações, estão inseridos: o chamado jogo eleitoral (caminhos {A} e {BC}). Este jogo está diretamente ligado às demandas de grupos de interesses de fora do partido e ao padrão de distribuição de votos recebidos pelo representante eleito (território político de atuação), e é por meio da realização de eleições democráticas periódicas que estes dois fatores contribuem para a estruturação da representação política em sua relação com o território.

O processo eletivo coloca à prova a atuação do representante, já que os eleitores podem ou não confirmar a sua permanência no final de um mandato (caminho {A}). Ainda que os representantes políticos possam estar motivados pelo atendimento ao auto-interesse, isto é, pela busca por favorecimentos pessoais como enriquecimento e perpetuação no poder, a despeito dos interesses de outros indivíduos e grupos componentes da sociedade, as eleições operam como um mecanismo institucional que

os incentiva a exibirem em seu comportamento uma maior sintonia com o interesse geral, entendido aqui como a busca da sociedade ou de dela (grupos de interesses específicos) por melhorias das condições gerais de vida e recebimento ou manutenção de benefícios, exclusivos ou não. Nesse sentido, as eleições não somente podem estimular proposições por parte dos representantes eleitos de determinados tipos de políticas públicas voltadas a interesses de certos grupos ou do conjunto da sociedade, como também podem vir a restringir ações indevidas desses políticos, atuando então como um filtro ou mecanismo de seleção (KUNICOVA E ROSE-ACKERMAN, 2002; POWELL Jr., 2000).

De uma forma simples, podem ser apontados como critérios básicos para as escolhas dos eleitores não somente características ideológico-partidárias ligadas à proximidade da plataforma partidária de suas próprias ideias, como também o grau de confiança que eles têm no candidato, concretizado na percepção relativa a fatores não-políticos e menos objetivos, tais como a honestidade, integridade e competência para o exercício do cargo.

Contudo, para uma análise mais apurada da representação política, é imprescindível a compreensão de que, independentemente das motivações prévias dos políticos e aspirantes a políticos, as eleições habilitam o eleitor a separar os candidatos, segundo o princípio de uma maior ou menor conexão do político com o voto, ocorrendo uma reavaliação, a cada quatro anos.

Análises empíricas como as de Ames (2003) e Carvalho (2003) apontam para a existência de uma proporcionalidade direta entre a *dominância* política de alguns deputados eleitos, evidenciada por elevadas porcentagens de votos válidos recebidos em certos municípios, e a sua ligação com território. Esta ligação se daria devido ao próprio jogo eleitoral, pois essa *dominância* em certos redutos eleitorais deixaria o Deputado em melhor situação para reivindicar os créditos pelos benefícios que são levados a esses municípios, o que aumentaria a crença do eleitor no cumprimento das promessas eleitorais do futuro candidato e a possibilidade de permanência do representante no final de seu mandato.

Todavia, não se pode ignorar a complexidade que caracteriza o ambiente representativo. Os intervalos existentes entre duas eleições, por exemplo, ao limitar a possibilidade dos eleitores de remediar possíveis arrependimentos, podem induzir ao

exercício da representação política de formas distintas, ao longo do mandato criando aquilo que Monteiro (2007, p. 49) chama de “*diferentes graus de folga*”. Dependendo da proximidade ou distância de uma data eleitoral o papel desempenhado pelos representantes e partidos políticos se modificaria, produzindo um ciclo no percurso das políticas. Um claro exemplo pode ser identificado nas oportunistas manipulações por parte dos políticos das escolhas públicas realizadas nas proximidades de uma data eleitoral, efetuadas com o intuito de dar visibilidade a sua atuação e com isso conseguir resultados mais favoráveis no escrutínio. Nesse caso, é evidente, nesse período pré-eleitoral, a tendência de um comportamento mais autônomo dos representantes em relação aos partidos, ganhando força o seu papel de mero intermediário entre as demandas territoriais e as políticas públicas.

Outra evidência desse complexo mecanismo de influencia que o chamado jogo eleitoral exerce sobre a representação política vincula-se aos distintos níveis do chamado risco eleitoral, ou seja: da incerteza, por parte do representante político, de continuidade em seu cargo ou de ingresso em outro após um novo pleito.

O risco eleitoral é função de dois grandes grupos de fatores. O primeiro grupo refere-se à percepção do legislador de quão notório é o tema em seu reduto eleitoral, quão provável é que seus eleitores tomem ciência de suas ações e escolhas em plenário e de quão intensa pode ser a repercussão de uma decisão sobre um dado tema em seu reduto eleitoral, comparativamente a outros temas de política. O segundo grupo está ligado ao grau de vulnerabilidade da vaga que o representante ocupa na legislatura. Essa vulnerabilidade seria dada por elementos como o tempo que o representante vem exercendo o cargo, o número de mandatos exercidos anteriormente, a forma de obtenção do mandato (mandato direto ou suplência), o índice de competitividade eleitoral ao qual está submetido e o número médio de candidatos por vaga em seu distrito (SPENCE, 2001). Nesse sentido, quanto maior for o grau de percepção do representante quanto ao grau de instabilidade eleitoral de seu cargo, maior será a preocupação em ajustar suas ações em plenário às demandas específicas de seu reduto eleitoral.

Assim, nota-se que, em pelo menos parte do tempo de exercício do mandato, a chamada conexão eleitoral induz o representante político a, necessariamente, atender demandas de uma porção específica dos cidadãos: aqueles que compõem sua base eleitoral (caminhos {A} e {BC}). Porém, percebe-se que tais ações respondem muito

mais ao vício do processo legislativo de tentar promover as chances de reeleição dos representantes, do que de tentar captar de forma eficiente as preferências dos eleitores.

O terceiro jogo, apresentado com mais detalhes na figura 5 e aqui chamado de jogo sócio-espacial está ligado a duas forças estruturadoras da atuação parlamentar: a origem geográfica do representante (caminho {1}) e as características socioeconômicas dos territórios que formam as suas bases políticas (caminho {3}). A primeira força relaciona-se à uma eventual identificação pessoal do representante político com determinado lugar, o qual, eventualmente, pode fazer parte de seu território político. Independentemente dos fatores geradores dessa relação pessoal entre o parlamentar e espaços específicos (identidade por nascimento, criação, relações de amizade etc.), o fato é que a busca pela ampla compreensão da complexidade do processo de representação política não pode prescindir dessa dimensão da identificação dos políticos com determinados territórios, que também podem ser construídos subjetivamente por cada indivíduo e, por conseguinte, podem se encontrar dotados de significações específicas (TUAN, 1983). Essas significações individuais que caracterizam determinadas porções do espaço, então, comporiam o rol de forças justificadoras das ações parlamentares, trazendo à tona, por sua vez, o sentimento de identidade presente nas relações políticas institucionalizadas (caminhos {1} e {2-3}).

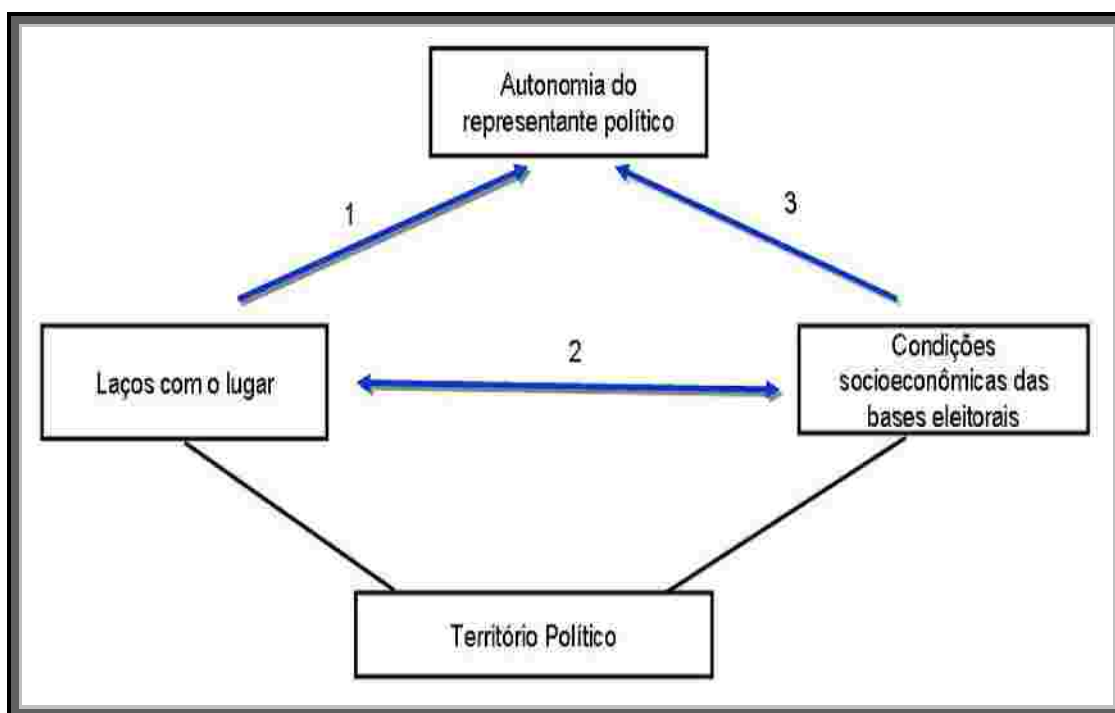
A segunda força, de caráter mais objetivo, atua como guia dos tipos de demandas territoriais diretas passíveis de serem mobilizadas pelos grupos de interesses na busca por influência na agenda política (caminhos {3} e {2-1}). As necessidades e anseios dos grupos de interesses, de atuação interna ou externa ao partido, diretamente ligados a territórios políticos específicos²⁵ do representante, refletem, em grande medida, as condições sociais, econômicas e demográficas desses territórios. A existência ou não de infra-estrutura de transporte e energia, os índices de desemprego, analfabetismo e violência, as atividades econômicas que se desenvolvem na área, dentre outras tantas características socioeconômicas de determinados espaços criam uma espécie de quadro de referência, tanto para os grupos de interesses locais, na fundação de demandas a serem encaminhadas aos representantes por eles diretamente apoiados, como para os próprios representantes políticos, no sentido da identificação dos centros de decisão política e econômica mais importantes e do potencial eleitoral dos distintos

²⁵ Como territórios políticos específicos entendem-se aqui as principais áreas de concentração dos votos recebidos pelo parlamentar, sejam elas dominadas por esse deputado ou compartilhadas com outros.

territórios políticos. É nesse sentido que Castro (2005, p. 171) aponta para o fato de não se poder representar cidadãos sem se “*representar ao mesmo tempo o lugar que habitam, com suas histórias, suas atividades e suas preferências*”.

Figura 5

O jogo sócio-espacial no processo legislativo



Fonte: Elaboração própria.

2.2.5. Fluxo reverso, representação política – território.

As atividades parlamentares ocorrem dentro de um contexto uturado pelo território e, ao mesmo tempo, acabam por requalificá-lo. As proposições, ou seja, os projetos apresentados pelos legisladores para avaliação e votação, os discursos proferidos em plenário pelo representante e o contato direto do representante com o eleitorado mostrados anteriormente, na figura 2, ao proporcionarem novas formas de regulação do território, ao gerarem liberação de recursos financeiros para determinadas localidades, ao chamarem atenção para fatos ou problemas que marcam certas localidades, não só evidenciam vínculos do representante político com áreas específicas, criando, assim, territórios políticos, como também podem gerar alteração na base material desse território ou na condição de vida da população ocupante, o que, por sua vez, pode modificar o tipo e a intensidade de determinadas demandas sociais, tanto mais

como para menos, mudando, assim, a qualidade das forças estruturadoras que partem desses territórios.

A atuação parlamentar, segundo Monteiro (2007, p. 110), seria similar a um mercado, no qual o atendimento aos interesses gerais se contraporia a pressão para a aprovação de benefícios legislativos exercida por grupos de interesses, relativos ou não a sua base eleitoral, capazes de prover apoio político por meio de votos, financiamentos de campanha e visibilidade na mídia, por exemplo. Na atividade legislativa, então, estariam inseridas não somente discussões acerca das questões gerais, isto é, aquelas que não proporcionam benefícios diretos voltados apenas a indivíduos, empresas, grupos ou localidades, como também um conjunto de ações dirigidas para municípios, comunidades, pessoas e eleitores, no qual o parlamentar tenta angariar recursos para o estado pelo qual foi eleito ou para os municípios que compõem o seu território político de atuação direta, por meio de apresentação de proposições parlamentares ou de participação das discussões do orçamento da União.

Contudo, é preciso ficar atento para o fato de que a apresentação de propostas reconhecidamente voltadas para o atendimento dos interesses gerais não necessariamente representa uma perda para os grupos de interesses. Por isso, esse tipo de proposição acaba se configurando em um recurso de ampla aceitação nos mais variados redutos da sociedade perante os quais os legisladores são eleitoralmente vulneráveis. Por outro lado, propostas que visam oferecer benefícios de caráter concentrado, ou seja, aquelas que objetivam conceder privilégios financeiros, patrimoniais ou de *status* exclusivos a um indivíduo, a uma empresa, a grupos ou localidades, possuem o exposto intuito de obtenção de apoio dos grupos de interesses organizados para os representantes políticos proponentes do direito exclusivo, o que mais à frente poderá se traduzir em votos.

Outra forma de atuação do parlamentar, também inserida no contexto da atuação “particularista” ligada a demandas de comunidades e pessoas pertencentes às áreas de origem dos parlamentares ou ao território pelo qual o parlamentar se elegeu, refere-se à busca por a realização dos chamados *pequenos favores*. Os deputados, em graus e intensidades distintos, mobilizam parte de suas energias para o atendimento a pedidos de caráter pessoal (tais como internações hospitalares, agilização de processos em órgãos governamentais, entre outros) provenientes do que identificam como suas bases

eleitorais. Essas demandas têm em comum os fatos de em grande parte atenderem a interesses particulares e exigirem do parlamentar a intervenção junto aos órgãos dos poderes Legislativo, Judiciário e, sobretudo, Executivo. Esse trabalho de mediação junto à burocracia governamental e a necessidade de dar resposta a essas solicitações, no dizer de Bezerra (1999, p.39), “fazem com que o parlamentar atue como uma espécie de *despachante*”. É importante pontuar que esta interpretação ao também chamar a atenção para a incorporação do atendimento dessas demandas particularistas à idéia de representação parlamentar se opõe à concepção idealista de representação política que normalmente coloca esse tipo de ação em um patamar inferior, não admitindo que esses favores e serviços possam se constituir em legítimas formas de representação política. Assim, por um lado, essa concepção se afasta das formulações clássicas, mas por outro, busca uma maior proximidade com o modo como de represe política se realiza em termos práticos em determinadas situações.

Sendo assim, deve ficar claro que consideramos aqui que as ações voltadas para aquilo que os próprios representantes políticos chamam de “reprodução das bases”, sejam elas realizadas por meio de proposições parlamentares, de discursos proferidos em plenário ou de concessão de favores particulares, são constitutivas do universo da representação política, fazendo parte do modo como efetivamente a política é praticada, não devendo, nenhuma delas, desta forma, ser ignoradas ou desvalorizadas.

Dando-se ênfase ao fluxo dinâmico da vida social, deve ser grifada a idéia de que a relação entre a representação política e o território encontra-se constantemente sujeita a alterações, passíveis de ocorrência a partir de eventuais mudanças nas relações entre os atores territorializados e de conseqüentes alterações do equilíbrio entre as chamadas forças estruturadoras. Isto pode acontecer, por exemplo, como resultado de mudanças institucionais ou de alterações nas condições socioeconômicas de determinados territórios geradas pela própria atuação dos representantes políticos.

Por fim, percebe-se que a representação política não só responde às convicções pessoais do representante, seus desejos e aspirações, o-se da idéia de representação como responsabilidade funcional independente, como também ocorre em resposta a um conjunto de relações estabelecidas entre representante e representados (eleitores e grupos de interesses), representante e partidos políticos (líderes partidários e grupos de interesses que o compõem), e entre representante e outros representantes que

compõem a casa legislativa, relações estas que aproximam a prática representativa das concepções de semelhança (representatividade), responsabilidade pessoal dependente e delegação.

Contudo, o que não pode ser colocado em segundo plano — que, além desses atores estarem vinculados a apropriações simbólicas ou efetivas de porções da superfície, exibindo assim certo grau de territorialidade, o próprio exercício da função de representante político já pressupõe, em si, uma territorialidade, entendida aqui como um estratégia de poder que visa o controle de pessoas e coisas. Esta estratégia pressupõe a composição de territórios políticos que, nesse caso, se formam a partir da política institucionalizada. Assim, o território deve ser visto como condicionante da ação do representante político (apresentação de proposições, pronunciamento de discursos em plenário e contato direto com o eleitor), ação essa que, simbólica ou efetivamente, é, juntamente com o resultado espacial do processo eleitoral²⁶, a própria fundadora do território. A ação, desta forma, cria o território, mas é, concomitantemente, afetada pela propriedade estruturadora que ele exerce.

2.3. Breves considerações parciais: segunda parte

Consideramos que este capítulo obteve êxito em sua tarefa de resgatar o território como uma referência importante na prática da representação política, afastando-se dos sentidos de ilegitimidade e imoralidade que muitas análises do funcionamento da representação política acabam concedendo às estratégias políticas de caráter territorial, classificadas por muitos de clientelistas e eleitoreiras, por meio de uma argumentação que mostrou a estreita relação entre sociedade e espaço.

A análise teórica desenvolvida revelou a existência de um binômio inseparável formado pela representação política e o território, no qual este último faz o papel de agente estruturador da prática política. Por isso, a inserção da perspectiva territorial na estratégia de ação política se torna tão legítima quanto necessária para o exercício correto das funções representativas, tanto no sentido da busca do representante em se manter na classe política, quanto no sentido do atendimento das demandas sociais. Nesse sentido, consideramos que os desvios perversos dessa relação entre representação

²⁶ Como resultado espacial do processo eleitoral entende-se a distribuição efetiva dos votos recebidos pelo representante no espaço.

e território, tal como as formas oligárquicas de controle político de territórios, não são suficientes para invalidar a legitimidade da relação.

CAPÍTULO 3

REGRAS DO SISTEMA PROPORCIONAL, TERRITÓRIO E COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS NO BRASIL

“Não faz sentido, portanto, pretender aplicar à organização federativa o igualitarismo majoritário ou plebiscitário que vem sendo apregoado com tanto furor, o qual desconhece as coletividades intermediárias e se refere ao nível dos indivíduos.”
(REIS, 1993: 167).

As palavras de Reis citadas acima chamam a atenção para o debate sobre democracia apresentado anteriormente, concedendo destaque para uma das premissas subjacentes às análises das relações entre as regras do sistema de representação proporcional brasileiro e o território: a concepção de que em um sistema representativo verdadeiramente democrático deve ter como princípio, ao mesmo tempo, a garantia de impossibilidade de tirania da maioria e do poder de veto da minoria.

No caso da Câmara dos Deputados, a tentativa de se equilibrar dois princípios distintos, o da representação dos cidadãos e o da representação de territórios, com a premissa democrática apresentada acima, acabou gerando distorções, que permitem a identificação de alguns estados como sobre-representados e outros como sub-representados. Já nas eleições para as Assembléias Legislativas dos estados, a adoção de uma circunscrição única, onde os eleitores do estado podem votar em todos os candidatos ao cargo de Deputado Estadual, pode vir a deixar determinadas regiões do estado sem representação na Assembléia. Nesse sentido, a legislação acaba por negligenciar o princípio da representação dos territórios que compõem o estado. Vale lembrar que, se avaliarmos a representação na esfera federal a partir do mesmo recorte intra-estadual levado em conta na análise da Assembléia, essa distorção territorial também é passível de identificação.

Tendo em vista que a representação política dos Deputados Federais e Estaduais, no Brasil responde a inserção desses atores políticos em três jogos destacados no capítulo anterior, pretende-se, neste terceiro capítulo, processar uma descrição das regras que regem o funcionamento do sistema de representação proporcional brasileiro, para que sejam identificadas, com isso, as bases institucionais sobre as quais se processa o mecanismo de representação política na Câmara dos Deputados e na Assembléia

Legislativa do Rio de Janeiro, alvos específicos de nossas preocupações no capítulo 4. A partir da concepção de que os representantes políticos são atores que, em suas ações, procuram maximizar seus objetivos, torna-se necessária uma ênfase prévia nas regras do jogo político, para que possamos entender melhor as restrições e incentivos que o contexto institucional os impõe e as relações entre o sistema de representação proporcional e as estratégias político-territoriais no Brasil e mais especificamente no estado do Rio de Janeiro.

Em um segundo momento, com o objetivo de se avançar, no capítulo seguinte, para análises da realidade política brasileira que incorpore não somente os aspectos institucionais como também os conteúdos territoriais, são apresentadas ainda nesse capítulo algumas características que marcavam o ambiente político do estado do Rio de Janeiro, nas eleições de 2002, para a Assembléia Legislativa e para a Câmara dos Deputados.

3.1. Transformação do voto em representação.

Levando-se em conta que é fundamental a consideração das bases institucionais e estruturais sobre as quais o regime democrático se ancora, o propósito desta parte é a elaboração de uma breve descrição do processo eleitoral do atual período democrático. Por meio da descrição das regras que nortearam as eleições e o envolvimento dos cidadãos no processo eleitoral é apresentado o atual sistema eleitoral brasileiro para a escolha dos Deputados Federais e Estaduais.

Como foi dito anteriormente, o sistema eleitoral é um conjunto de regras que define como em uma eleição os eleitores podem fazer suas escolhas e como seus votos são transformados em mandatos. Os sistemas eleitorais são basicamente de dois tipos, cada uma com as especificidades embutidas pela sociedade que o adota: os *majoritários*, caracterizados pelo princípio da eleição apenas dos partidos ou candidatos que obtêm maior volume de votos e desprezo aos demais partidos e candidatos; e os *proporcionais*, marcados pela busca da correspondência percentual entre a totalidade da representação parlamentar e a distribuição das preferências do corpo eleitoral, materializadas em voto.

A legislação eleitoral no Brasil, embora adote esses dois modelos de sistemas eleitorais, também são aplicados em outros países, exprime variações que são típicas de

nossa história e que correspondem, muitas vezes, a situações específicas do jogo de poder, retratando assim correlações de força de poderes políticos e econômicos. Nesse sentido, os governantes brasileiros são eleitos pelo sistema proporcional e por variações da representação majoritária.

O sistema majoritário em dois turnos é previsto na Constituição brasileira, apenas para a eleição dos chefes do Executivo, municipal, estadual e da União, sendo prevista para municípios com população inferior a 200.000 (duzentos mil) eleitores a eleição de somente um turno. A eleição em dois turnos, diferentemente da realizada em um único turno por maioria simples, garante que o eleito sempre terá recebido o apoio de mais de 50% dos eleitores que compareceram para votar, pois se o candidato não obtém essa porcentagem no primeiro turno, realiza-se um segundo turno apenas entre os dois mais votados.

Este sistema majoritário também é utilizado para as eleições de parte do Congresso Nacional, composta por 81 Senadores (três representantes por Unidade da Federação). Os Senadores têm mandato de oito anos, sendo de quatro em quatro anos, a renovação sucessiva de dois terços e um terço do total. A eleição, nesse caso, realiza-se de acordo com o critério da maioria simples e os eleitos (em um ano o mais votado e em outro os dois mais votados) são escolhidos em turno único, a partir de votações circunscritas aos limites dos estados.

Segundo Nicolau (2007: 294), somente no ano de 1945, com o processo de democratização do país, é que ocorreu a adoção integral do sistema de representação proporcional no Brasil. Desde então, de acordo com esse mesmo autor, ocorreram apenas algumas mudanças significativas no sistema, relativas ao critério de distribuição de cadeiras não ocupadas em primeira alocação e à exclusão dos votos em branco do cálculo do coeficiente eleitoral.

O sistema proporcional é, atualmente, utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores. Cada eleitor deve digitar na urna eletrônica o número de seu candidato o do seu partido e as cadeiras na Casa são distribuídas entre os partidos e coligações. Primeiramente, divide-se o número total de votos válidos, dado pelo número de pessoas que compareceram às urnas, pelo número de cadeiras em disputa. Dessa divisão resulta o que se chama de *quociente eleitoral*. Em um segundo momento, divide-se o número total de votos recebidos por

cada partido, somados os votos para cada candidato e os dados à legenda partidária, por esse quociente eleitoral previamente obtido. O resultado, em número inteiro dessa segunda divisão determina o número de cadeiras que cada partido passa ter direito a ocupar. Os partidos que não conseguem atingir o quociente eleitoral ficam fora da distribuição das cadeiras legislativas. Nesse sentido, a cláusula de barreira dessa disputa é o próprio quociente eleitoral.

Como a distribuição pelo quociente eleitoral considera apenas os números inteiros da divisão, acaba que normalmente nem todas as cadeiras são preenchidas por esse critério. Essas cadeiras restantes, então, são preenchidas por um outro critério conhecido como *método das maiores médias*. Neste caso, como descreve Nicolau (2007: 295), “o total de votos de cada partido é dividido pelo número de cadeiras obtidas pelo quociente eleitoral na divisão anterior acrescido de um”. Após essa nova divisão, obtém a primeira cadeira não preenchida o partido que tiver a maior dessas médias. São processadas, então, sucessivas rodadas de distribuição das cadeiras restantes até que se esgotem. Note-se que o partido que obtém uma cadeira em uma dada rodada tem seu total de votos ampliado e volta a fazer parte da disputa na rodada seguinte.

Depois da distribuição de cadeiras por entre os partidos e coligações, como no Brasil adota-se o modelo de listas abertas, os nomes mais votados de cada lista partidária adquirem o direito de ocupar as cadeiras conquistadas pelo partido. Os Partidos apresentam uma lista de candidatos sem hierarquia de preferências. As cadeiras obtidas pelo partido são alocadas para os candidatos mais votados. Assim, o voto na legenda somente afeta a distribuição de cadeiras, não tem efeito na ordem de cada lista.

A seguir será realizada uma análise crítica dessas regras, a partir das idéias de representação pessoal e representação territorial. Por meio da análise das incoerências da representação política proporcional no Brasil, busca-se, nesse momento, a avaliação de parte das condições que as regras eleitorais estabelecem para que os Deputados Federais e Estaduais determinem suas estratégias para a obtenção de ganhos.

3.2. Analisando as regras da representação proporcional no Brasil

A manutenção de eleições proporcionais diretas no Brasil para os cargos de Vereador, Deputado Estadual e Federal mesmo em períodos em que foram suspensos ou restringidos os pleitos para todos os cargos eleitos pelo sistema majoritário, é uma das singularidades da história do sistema político brasileiro. No dizer de Nicolau (2004: 55), “ainda que dezenas de parlamentares tenham sido cassados e o Congresso tenha sido fechado em duas ocasiões” durante o regime militar pós-1964, ao longo do período republicano, as eleições para o Legislativo brasileiro nunca chegaram a ser suspensas.

No caso das eleições para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias estaduais, após uma série de mudanças processadas nas regras eleitorais²⁷, desde a proclamação da República, em 1889, o sistema hoje adotado, como foi exposto acima, é o proporcional de lista aberta em que o partido político ou a coligação da qual faz parte é tomado como referência para a distribuição de cadeiras.

Começaremos as análises das características do sistema de representação proporcional brasileiro pela avaliação dos tipos de incentivos que as regras de lista aberta e formação de coligação geram para o comportamento dos representantes da Câmara Federal e das Assembléias Legislativas. Em seguida, levantaremos o problema da transferência indevida de votos que essas regras proporcionam e, por fim, com base na apreciação técnica e teórica do texto constitucional, questionaremos a diferenciação entre as distintas funções representativas que se pretende estabelecer para cada uma das Casas que compõem o Congresso Nacional brasileiro.

3.2.1. *Cultura personalista*

A literatura sobre os efeitos dos sistemas eleitorais a atenção para o fato de as listas abertas estimularem estratégias de ação dos atores políticos que levem em conta, em grande medida, a predominância da reputação individual em detrimento da reputação partidária (CAREY & SHUGART, 1995). No Brasil, as evidências de personalização das campanhas são fortes. Segundo alguns analistas de nosso sistema político, dentre eles Nicolau (2003) e Ames (2003), os candidatos a um cargo na Câmara ou em alguma das Assembléias Legislativas organiza sua campanha de maneira

²⁷ Para maiores detalhes dessas mudanças processadas no sistema eleitoral brasileiro ao longo da história do país, ver Nicolau (2004 e 2007).

praticamente independente dos diretórios partidários. Nesse sentido, a participação em eventos, confecção de material, arrecadação de fundos e prestação de contas dos gastos, por exemplo, são ações que dependem muito da articulação pessoal do candidato, havendo assim, uma personalização excessiva das campanhas políticas. Nesse contexto, prolifera-se a idéia que será avaliada empiricamente no próximo capítulo, muitas vezes usada como plataforma de campanha, de que a função do deputado seria conseguir verba para suas bases eleitorais.

Sob outra perspectiva, a fraqueza dos partidos, no Brasil, derivada, segundo Ferreira (2001), da difícil institucionalização dos partidos políticos oriunda de sucessivas alterações na legislação eleitoral, acaba contribuindo para a consolidação da característica de identificação personalista entre candidato/representante e eleitor. Além disso, como o desempenho do partido deriva em larga escala do desempenho dos candidatos em obter votos, quando da organização das listas de candidatos, os partidos têm forte interesse de incluir indivíduos populares em seus ramos de atividade, mas não necessariamente com histórias de envolvimento em atividades partidárias (artistas, jogadores de futebol, radialistas, líderes religiosos etc.).

Apesar de não existirem dados empíricos sobre o grau de conhecimento por parte do cidadão acerca dos mecanismos de transformação de votos em cadeiras, esse processo eleitoral, então, acaba reforçando para a população a idéia de que a disputa é personalizada e que os representantes eleitos seriam aqueles que obtivessem maior número absoluto de votos, assim como seria em um sistema majoritário.

Considerando-se, então, que há um incentivo do sistema eleitoral no Brasil para que a atuação dos representantes seja feita em base personalizada e não partidária, os representantes políticos eleitos devem considerar em suas estratégias racionais de atuação, a avaliação personalizada do eleitor como um elemento importante no chamado jogo eleitoral em que se insere. Em teoria, a avaliação do trabalho de um parlamentar em bases personalizadas pode ocorrer de duas maneiras: a primeira pressupõe que o eleitor faça um monitoramento exclusivo do desempenho daquele em quem votou; já a segunda considera que o eleitor não acompanha necessariamente o parlamentar em quem votou, mas que durante o mandato, alguma atitude do representante chama sua atenção de forma positiva ou negativa.

Contudo, deve-se ter em conta também que essa avaliação personalizada encontra dificuldades para ser implementada na prática. Isso se deve primeiro porque o número de eleitores que conseguem eleger os deputados nos quais não é tão significativo e segundo, porque, de acordo com pesquisas divulgadas com frequência na mídia, o número de eleitores que se lembram em quem votaram na eleição anterior é bem pequeno.

É válido ressaltar que o fato de estarmos considerando os vínculos entre representante e eleição não faz com que estejamos limitando nossa análise à dimensão eleitoral. Como já ressaltamos no quadro analítico do capítulo anterior e como vamos ressaltar ainda neste capítulo, o comportamento dos Deputados reflete escolhas estratégicas, a partir de sua inserção nos jogos eleitoral, partidário e sócio-espacial. O vínculo eleitoral comporia, portanto, um desses jogos.

3.2.2. Apropriação indébita de votos

Segundo Lessa (1996), a legislação eleitoral para as eleições proporcionais (Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores), determinada pela Constituição de 1988, permite que haja uma ampla margem de apropriação indébita dos votos através de transferências não autorizadas. Esse sistema pode fazer com que um candidato que recebe individualmente um número de votos muito acima do quociente eleitoral conceda vagas extras ao partido, que podem ser preenchidas por outros candidatos que receberam poucos votos no total, mas que dentro do partido figuram entre os mais votados. Ou seja, se candidato tiver mais votos do que o quociente eleitoral ele ajuda outros nomes a se e se tiver menos, será ajudado pelos votos excedentes de outros. Desta forma, não são poucos os exemplos divulgados em que um partido político, sem estrutura e sem expressão, apoiado em apenas um nome, acaba conseguindo uma representação proporcional no Legislativo, que não corresponde ao equilíbrio desejado pelos votantes.

Como para efeitos de distribuição de cadeiras, os votos recebidos pelos partidos coligados não são computados separadamente, e sim somados, as cadeiras acabam sendo conquistadas, na prática, pela coligação, como se ela fosse um único partido, importando para cada partido-membro que seus candidatos sejam os mais votados dentro desse universo mais amplo de concorrentes internos. Os votos nominais e de legenda contam indiscriminadamente para a coligação e um critério proporcional

para alocação partidária das cadeiras no interior das coligações. Com isso, não somente um candidato pode levar outro a ser eleito, mas um partido pode fazer com que outro que não recebeu muitos votos tenha um representante eleito. Em outras palavras, na distribuição das cadeiras intra-coligações, um partido menor pode conseguir representação, mesmo tendo um patamar muito aquém do quociente eleitoral.

Desta forma, votos são apropriados de forma indébita tanto por candidatos individualmente como por partidos, ocorrendo assim uma relativa exclusão da vontade do eleitor, que, por sua vez, pode ser encarada não só como um desvio no conceito básico de representação política enquanto uma escolha por parte dos eleitores de um ou mais representantes de seus interesses individuais e/ou coletivos, mas também como uma distorção acentuada no princípio da proporcionalidade da representação, já que não respeita a vontade original dos eleitores.

Pelo que foi exposto acima, percebe-se que esses mecanismos (listas abertas e de formação de coligação) que originam o que chamamos neste trabalho de *apropriação indébita de votos* não são apenas causadores de tendências individualistas nas ações dos Deputados. Além das campanhas particularizadas e da competição entre candidatos do mesmo partido/coligação, a forma como são determinados os eleitos deriva diretamente da força que o partido/coligação adquire quando da soma de todos os votos recebidos por seus candidatos/legendas. Nesse sentido, mesmo nesse ambiente marcado por tendências individualistas, fragmentadoras e anti-partidárias, a relação de certos candidatos com seu partido e com seus colegas de legenda ou coligação já revela uma faceta de mútua e relativa dependência. Por um lado, já foi dito que os partidos tornam dependentes de candidatos populares, que individualmente representem a possibilidade de recebimento de um número total de votos acima do quociente eleitoral; por outro lado, todos os candidatos são beneficiados quando uma legenda demonstra força, independente da popularidade de determinados indivíduos, e os candidatos que têm dificuldades de alcançar, individualmente, o quociente eleitoral ficam dependentes da força conjunta dos outros candidatos mais populares e dos partidos/coligações. Com isso, o fato de grande parte dos Deputados Federais e Estaduais dependerem do partido, não somente, como foi descrito no capítulo 2, para o exercício de suas funções em plenário após a eleição, como também para a assunção do cargo na Casa legislativa, torna possível afirmar que, no sistema eleitoral proporcional brasileiro, o *jogo eleitoral*

não pode ser jogado de forma totalmente independente das relações que compõem o *jogo partidário*, pois mesmo antes desses então candidatos assumirem seus cargos, estão, por força de um conjunto de regras eleitorais, vinculados ao partido.

3.2.3. *Incongruências nas representações de unidades territoriais e do cidadão.*

Além das encontradas nas regras do sistema eleitoral, outra incongruência que marca a representação proporcional no Brasil relaciona-se à função que a Constituição concede a Câmara dos Deputados, em oposição a que determina ao Senado. Segundo a Constituição Federal (ver quadro 1), o Senado possui a função de representação do território, materializado no texto constitucional pelos estados e Distrito Federal, cumprindo o papel de promoção do equilíbrio representativo do pacto federativo, enquanto a Câmara deve representar o povo, isto é, a população em sua diversidade. Apesar dessa distribuição de função determinada pela Constituição, dois fatos estabelecem vínculos entre a representação na Câmara dos Deputados e o território: um de origem técnica e outro de origem conceitual.

Quadro 1

Funções constitucionais das Casas que compõem o Congresso Nacional

Texto da Constituição Federal de 1988 ²⁸ Da Organização dos Poderes Do Poder Legislativo Do Congresso Nacional
Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.
Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos , pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal . (...)
Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal , eleitos segundo o princípio majoritário. (...)

Fonte: Senado Federal

Tecnicamente, o fato de não haver uma circunscrição única, concede à representação dos Deputados Federais uma dimensão territorial proporcional àquela existente na representação do Senado. Nos dois casos, os eleitos são identificados como representantes de estados específicos, havendo diferença apenas no número total por

²⁸ Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 56.

Unidade da Federação²⁹. Assim, está implícita no próprio texto constitucional a idéia de que a representação na Câmara também seja, em parte, exercida em nome da defesa de interesses territorializados nos estados, concedendo também a essa esfera parlamentar a dimensão territorial. A representação da Câmara dos Deputados, deve ser identificada também como meio de expressão dos conteúdos sociais, econômicos e históricos do território, cujas unidades federadas constituem os distritos eleitorais.

Conceitualmente, não havendo como descolar na essência da representação proporcional, as dimensões social e territorial (associação essa já tratada anteriormente), a análise do exercício da cidadania política, expressa constitucionalmente na definição da Câmara dos Deputados como sendo composta de “representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional”, não pode ser processada sem que necessariamente seja considerada a mediação real exercida pelo território.

Resgatando as suposições de quem e do que deve ser representado, Castro (2005: 170) ressalta três premissas que devem ser estabelecidas como base de qualquer análise acerca da representação política democrática. A primeira refere-se à concepção de que “representação política é representação de interesses” que “estão associados a localidades particulares”; a segunda está associada à noção de que a função do governo representativo de caráter proporcional é trazer para dentro do Legislativo os conflitos entre facções que existem na sociedade “para que eles se equilibrem e se tornem inofensivos”; e a terceira é a concepção de que o “sistema representativo democrático deve impedir a tirania da maioria e o poder de veto da minoria com relação à defesa dos interesses individuais, corporativos ou de classe”. Nessa breve descrição do que deve ser levado em conta na representação, pode-se perceber que, ora explícita e ora implicitamente, um elemento ganha destaque para o exercício da representação democrática: o território. Na primeira premissa, o território é diretamente relacionado à prática da representação, por meio de sua vinculação com interesses a serem representados; na segunda e terceira, não se faz referência direta ao território, mas quando aplicamos às idéias de *conflitos entre facções e poder das maiorias e minorias* a concepção de que esses grupos possuem interesses diversificados e que esses interesses

²⁹ Os Senadores eleitos por estado correspondem ao número fixo de três, independente da sua área ou quantidade de população. Já a quantidade de Deputados Federais varia do mínimo de 8 ao máximo de 70 representantes por Unidade da Federação.

estão, conforme dizíamos na primeira premissa, vinculados a determinadas localidades, o conteúdo territorial emerge por si só.

Considerando-se que o modelo de representação da Câmara, técnica e conceitualmente, inclui em suas regras o princípio da representação territorial, nos cabe uma breve discussão sobre a relação desse princípio com as outras duas premissas do modelo democrático de representação citadas acima: a igualdade entre os cidadãos e a necessidade de controle para que não haja tirania da maioria.

Em relação aos 513 Deputados eleitos nas 27 Unidades da Federação, alguns autores³⁰ já expuseram o problema da existência de uma distribuição proporcional entre a porcentagem de população de cada estado e a porcentagem de cadeiras a que cada um deles tem direito na Câmara Federal. Isto ocorre devido à existência de uma regra constitucional que determina o número mínimo de oito cadeiras e máximo de setenta cadeiras por estado, fazendo com que, por um lado, estados com pouca população possuam um número maior de representantes na Casa do que lhe caberia se o percentual de seus representantes em relação ao total de Deputados fosse exatamente igual ao percentual de sua população em relação ao total do país, situação conhecida como sobre-representação; e por outro lado, estados com grande contingente populacional tenham um número de representantes na Câmara menor do que a proporção de sua população na população total do país, configurando-se uma sub-representação.

A desproporcionalidade no número de Deputados Federais dos estados no Brasil é criticada porque viola o princípio da igualdade entre os cidadãos, fazendo com que os votos de alguns tenham maior valor que o de outros. Nesta perspectiva, ganha relevância a diferença de peso do voto do eleitor de alguns estados em relação a outros. Para citar os casos mais extremos, como exemplo ressaltamos que o estado de Roraima possui 7 cadeiras a mais, enquanto que o de São Paulo 41 à menos do que deveria ter pela regra da proporcionalidade exata (ver tabela 1). Essa situação, segundo Nicolau (2003), além de proporcionar distorção no princípio igualitário da democracia, em que o peso do voto dos indivíduos que compõem determinada sociedade deveria ser o mesmo, também seria causadora de distorção na própria representação partidária, já que partidos com votações representativas em estados sobre-representados tenderiam, por sua vez, a serem igualmente beneficiados no sentido da sobre-representação. Desta forma, por seu

³⁰ Ver Castro (2005) e Nicolau (2003).

caráter mais democrático, a representação igualitária cidadãos, independentemente do estado em que estão situados, seria uma regra plenamente defensável.

Tabela 1

Correção do número de cadeiras a que cada estado brasileiro deveria ter direito na Câmara dos Deputados.

Distrito eleitoral	Nº. de Cadeiras atuais	Cadeiras segundo a proporcionalidade exata
São Paulo	70	111
Minas Gerais	53	54
Rio de Janeiro	46	44
Bahia	39	42
Rio Grande do Sul	31	32
Paraná	30	29
Pernambuco	25	25
Ceará	22	22
Pará	17	18
Maranhão	18	17
Santa Catarina	16	16
Goiás	17	14
Paraíba	12	11
Espírito Santo	10	09
Piauí	10	09
Alagoas	09	09
Rio Grande do Norte	08	09
Amazonas	08	08
Mato Grosso	08	08
Mato Grosso do Sul	08	06
Distrito Federal	08	06
Sergipe	08	05
Rondônia	08	04
Tocantins	08	03
Acre	08	01
Amapá	08	01
Roraima	08	01

Fontes: Nicolau (2003: 209) e Castro (2005: 180)

A objeção principal a este argumento de defesa da regra da proporcionalidade exata está no fato de haver também a necessidade de respeito a uma outra premissa da representação política democrática: a necessidade de inclusão das minorias para que o modelo representativo não se configure em mecanismo exclusivo de realização das demandas dos grupos majoritários, o que poderia levar à instabilidade do sistema democrático. Esta premissa quando aplicada à existência de diferentes facções sociais, se soma à perspectiva do multipartidarismo e completa o modelo definido por Lijphart (2003) de democracia consensual, exposto no primeiro capítulo deste estudo.

Considerando-se que o Brasil é uma Federação e que, por isso, as relações entre as distintas Unidades Federadas (União, Estados e Municípios) devem estar calcadas no regime de colaboração ou de ação solidária, o objetivo principal das regras constitucionais não pode se afastar, por princípio, da busca pelo atendimento das demandas dos diferentes segmentos sociais e territoriais, visando, com isso, o atendimento à sociedade de forma eficiente, racional e efetiva. A associação entre essa norma criada pela estrutura federativa e o princípio consensual de Lijphart faz emergir a necessidade latente de existência de uma representação de interesses territoriais relevantes, mesmo que minoritários, evitando, assim, que uma maioria nacional possa subjugar esses interesses. Nesse sentido, ao lembrarmos que a territorialidade faz parte, técnica e conceitualmente, da representação política na Câmara dos Deputados e associarmos a essa concepção a necessidade subjacente ao modelo federalista de existência de representação expressiva de interesses de todas as unidades territoriais, concluímos que não é possível se compatibilizar os ideais de igualdade e de controle da tirania da maioria sem que haja algum grau de desigualdade na representação individual dos cidadãos das diferentes unidades territoriais. Em nome da necessidade de se representar interesses pessoais ou de grupos com elevados graus de territorialização, é essencial que as regras eleitorais contemplem a representação dos interesses territoriais (CASTRO, 2005).

Enfim, apesar de o sistema para escolha dos representantes na Câmara dos Deputados brasileira infringir o princípio da proporcionalidade entre eleitor e voto cabe relevarmos essa distorção em nome de uma democracia mais inclusiva e do federalismo. Somente um olhar mais atento para o que significa a desproporcionalidade encontrada nesta Casa Legislativa pode nos afastar das contradições que têm marcado o debate sobre o tema. Sendo assim, nota-se que apesar do bicameralismo, por meio da divisão do Congresso Nacional em dois níveis de representação, Senado (Câmara Alta) e Câmara dos Deputados (Câmara Baixa), buscar a resolução do impasse entre as representações políticas de interesses territoriais e de interesses da maioria da população, a existência de distritos eleitorais de base estadual para a dos representantes da Câmara Baixa brasileira, Casa Legislativa que deveria representar as diferenças no corpo social, acaba efetivamente introduzindo o território como mediador desse tipo de representação, o que proporciona um impasse teórico na avaliação das

funções exercidas pelos Deputados Federais. Por tudo isso, consideramos que, no caso brasileiro, tendo em vista a forma como está estruturada a Câmara dos Deputados, torna-se perfeitamente razoável a defesa da idéia de que se considere também na Câmara Baixa a representação territorial. Como federalismo é algo importante na composição do Estado brasileiro, não há porque se pretender uma representação no Legislativo Nacional oriunda de regras estritamente proporcionais, que desconsiderasse os interesses territoriais, mesmo porque esta atitude poderia significar um caminho para a tirania da maioria (SOARES & LOURENÇO, 2004).

Nas Assembléias Legislativas estaduais, por sua vez, as regras que regem o funcionamento do processo eleitoral se distinguem somente em um sentido daquelas que regulam a escolha dos representantes na Câmara Federal. Nas primeiras, o sistema não estabelece subáreas pelas quais os Deputados seriam eleitos, assim como ocorre nos distritos estaduais determinados como base territorial de escolha dos Deputados Federais. Os Deputados Estaduais são assim eleitos em circunscrição única. Essa distinção, aparentemente pequena, entre os dois modelos de eleição é responsável por uma grande diferença na representatividade dos Deputados Estaduais em comparação com seus correspondentes na esfera federal. Enquanto a representação na Câmara dos Deputados reflete tanto da dimensão individual, explicitada no texto constitucional pela idéia de representação do povo, como a dimensão territorial, expressa na regras que determinam a existência de 27 distritos eleitorais e na análise da idéia de interesse social, a existência de circunscrição única nas eleições para as Assembléias Legislativas induz a se considerar apenas preocupações com a igualdade do voto entre os cidadãos e com o atendimento de prioridades do estado como um todo, desconsiderando-se as demandas advindas de localidades específicas dentro do estado. Esta regra da circunscrição única, então, acaba excluindo o princípio de representação territorial para essa esfera de representação política.

No modelo de eleições para as Assembléias estaduais, o voto de cada cidadão do estado possui exatamente o mesmo peso, cumprindo-se, assim, o princípio democrático da igualdade entre os indivíduos. Contudo, ignora-se a idéia de que o território é o mediador dessa individualidade e da coletividade, negando-se assim a necessidade advinda dessa mediação, de que ele seja incorporado às regras do modelo de representação política proporcional. Somente com a incorporação efetiva do território

ao critério de representação política, que as premissas subjacentes a este tipo de representação (evitar a tirania da maioria, introdução das facções sociais no Legislativo e representação de interesses territorializados), apresentadas acima, poderiam ser integralmente respeitadas.

3.3. As regras do sistema eleitoral versus o ‘dever ser’ da representação política proporcional.

A Constituição Federal e a do Estado do Rio de Janeiro em seus artigos referentes à forma de organização dos Poderes estabelecem diferentes recortes territoriais para sua ação e, por conseguinte, distintas possibilidades de ação. A comparação de alguns de seus componentes, tal como as atribuições da Câmara dos Deputados e da Assembléia Legislativa, revela expectativas diferenciadas para a atuação do Poder Legislativo nessas duas esferas institucionais, deixando evidente, desta maneira, os modos pelos quais o território deve se incorporar como suporte da institucionalização da política.

No texto da Constituição Federal (ver quadro 2), onde são definidas as atribuições do Congresso Nacional (atribuições compartilhadas entre Câmara dos Deputados e Senado Federal) e as competências privativas da Câmara dos Deputados, há várias referências à escala territorial federal e apenas uma referência direta a atuações relacionadas a escalas territoriais estaduais e/ou municipais, o que indica um foco mais voltado para as matérias de interesse nacional e menos para as de interesse local. Já na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o uso dos termos “*programas estaduais de desenvolvimento*” e “*desmembramento de municípios*” deixa claro a preocupação com matérias relacionadas às escalas estadual e municipal. Nesse sentido, os textos constitucionais indicam a existência de duas esferas de representação política com escalas de interesse diferenciadas.

Contraditoriamente à falta de regras que concedam representatividade explícita às unidades territoriais do estado do Rio de Janeiro no contexto da Assembléia Legislativa e à falácia de que a representação na Câmara dos Deputados não seria composta pelo princípio da representação territorial, a análise das seções que regulam as atribuições dos Deputados Federais e Estaduais em suas respectivas Constituições,

induz a existência de um mesmo grau de preocupação das representações com as unidades territoriais.

Quadro 2

Referências diretas a escalas territoriais de atuação do Legislativo nos textos da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Texto da Constituição Federal ³¹	Texto da Constituição do Estado do Rio de Janeiro ³²
<p style="text-align: center;">Das Atribuições do Congresso Nacional</p> <p>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)</p> <p>III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;</p> <p>IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;</p> <p>V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;</p> <p>VI- incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;</p> <p>VII - transferência temporária da sede do Governo Federal; (...)</p> <p>Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:</p> <p>I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;</p> <p>II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; (...)</p> <p>IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer</p>	<p style="text-align: center;">Das atribuições da Assembléia Legislativa</p> <p>Art. 98 - Cabe à Assembléia Legislativa com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado nos artigos 99 e 100, legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, entre as quais: (...)</p> <p>III - planos e programas estaduais de desenvolvimento, em conformidade com os planos e programas nacionais; (...)</p> <p>IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado;</p> <p>X - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; (...)</p> <p>XII - instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (...)</p> <p>Art. 99 - Compete privativamente à Assembléia Legislativa: (...)</p> <p>III - autorizar o Governador a ausentar-se do Estado por mais de quinze dias consecutivos; (...)</p> <p>IV - autorizar o Governador e Vice-Governador a se ausentarem do País; (...)</p> <p>VIII - julgar anualmente as contas do Governador, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo e proceder à tomada de contas, quando não apresentadas dentro de sessenta dias,</p> <p>XIII - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador nos</p>

³¹ Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 56.

³² Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 39.

<p>uma dessas medidas; (...)</p> <p>VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (...)</p>	<p>crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;</p> <p>XVI - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou de ato normativo estadual ou municipal declarado inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça;</p> <p>XVIII - apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas do Estado;</p> <p>XX - apreciar e aprovar convênios, acordos, convenções coletivas ou contratos celebrados pelo Poder Executivo com os Governos Federal, Estadual ou Municipal, entidades de direito público ou privado, ou particulares, de que resultem para o Estado quaisquer encargos não estabelecidos na lei orçamentária; (...)</p> <p>XXVI - autorizar previamente operações financeiras externas de interesse do Estado.</p> <p>XXVII - apreciar decretos de intervenção nos Municípios; (...)</p> <p>XXXIII - autorizar a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista, bem como o controle acionário de empresas particulares</p>
---	--

Fonte: Senado Federal e ALERJ.

As diferenças entre essas atribuições para as duas esferas de representação proporcional mencionadas encontram-se apenas na escala que deve ser usada para a definição das ações pertinentes a cada tipo de Deputado. Os Deputados Federais, segundo as atribuições descritas na Constituição Federal, deveriam voltar suas ações para questões relacionadas às escalas dos estados e das regiões, enquanto os Estaduais, de acordo com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, deveriam atuar sobre questões relacionadas às diferenças territoriais internas ao estado. Em outras palavras, para os representantes estaduais, a legislação estabelece uma territorialidade voltada para matérias de importância direta para o estado ou para um conjunto específico de municípios dentro desse estado. Por outro lado, na esfera federal, os representantes políticos estariam voltados para matérias de interesse nacional, o que, em tese, a uma outra territorialidade, pouco vinculada às bases territoriais intra-estaduais.

A comparação das partes dos textos constitucionais que regulam as atribuições dos Deputados nas duas esferas de representação com a parte do texto da constituição

Federal que determina a forma como devem proceder as eleições proporcionais no sistema eleitoral, nos revela duas contradições internas. Em primeiro lugar, apesar de as regras eleitorais, através da determinação de circunscrições estaduais e não nacional, colocarem o Deputado Federal no cargo a partir das relações intra-estaduais, ou seja, apesar dos Deputados serem efetivamente eleitos, por conta das regras constitucionais, por forças sociais, econômicas e políticas que operam em nível intra-estadual, a descrição dos atributos do Deputado Federal induz a se pensar que as disputas locais que compõem as relações entre territórios no interior dos estados não deveriam fazer parte do jogo político que se desenvolve no cotidiano da representação política na Câmara Federal. Em segundo lugar, apesar de as atribuições que regulam a função de Deputado Estadual no Rio de Janeiro conectá-los diretamente às questões que se processam na escala local ou intra-estadual, a regra de circunscrição única intra-estadual para a escolha dos representantes nas Assembleias Legislativas induz a se pensar nesse tipo de representação política como devendo voltar-se para questões que afetam o estado como um todo e não para situações específicas de determinados municípios ou regiões do estado. No próximo capítulo, essas duas contradições serão mais detalhadamente analisadas e empiricamente expostas às práticas cotidianas dos Deputados Federais e Estaduais.

Assim, apesar da distinção entre as escalas preferenciais de ação de cada esfera de representação legislativa, determinada pelos textos constitucionais, nota-se que a base territorial configura-se em fator orientador da prática da representação política, em qualquer uma dessas esferas de representação.

3.4. Abordagens sobre a prática efetiva dos Deputados Estaduais e Federais brasileiros.

Entre as atividades consideradas como destaque no trabalho parlamentar, podem ser apontadas: a produção de leis, a participação em debates, o uso da palavra, a frequência ao plenário e comissões (o que é tido como face pública do trabalho parlamentar), a redação de projetos e discursos, as declarações à imprensa, as discussões de projetos, o encaminhamento de correspondência aos eleitores, a participação na elaboração do orçamento e o atendimento às chamadas bases eleitorais (COSTA, 1980; BEZERRA, 1999). Desde os trabalhos precursores de Duverger (1954) e Rae (1967),

análises sobre o desenrolar desses diversos tipos de atividades parlamentar e sobre as conseqüências políticas das regras de disputa eleitoral passaram a configurar alguns dos mais importantes temas de pesquisa de estudos políticos.

Resgatando-se as concepções teóricas sobre representação política apresentadas no capítulo 1, apesar de, tecnicamente, a legislação instituir o modelo da *responsabilidade funcional* para a representação política no Brasil, no qual apenas se deveria esperar do Deputado uma conduta responsável derivada de sua própria consciência e competência, a própria legislação eleitoral e o cotidiano das relações políticas que se estabelecem na escala intra-estadual abrem espaço para que as mais variadas demandas advindas do território reproduzam distintas visões de como a representação deve operar. Assim, o caráter, por vezes, personalista da campanha e da prática da representação, assim como as regras que criam distritos de base estadual na representação da Câmara dos Deputados e o fato dos Deputados Estaduais e Federais serem efetivamente eleitos por forças sociais, econômicas e políticas que operam em localidades específicas, na escala intra-estadual, fazem com que, em determinadas situações, a opinião pública³³, os eleitores ou certos grupos de interesses acabem exigindo a realização de ações que reflitam instruções previamente passadas por eles aos representantes, como se o ato de representar obedecesse ao modelo da *delegação*. Em outros momentos, são esperados comportamentos que sejam condizentes com o grupo, a classe, a profissão ou com as necessidades da região, estado ou município de origem do representante, o que remete a representação política ao puro modelo da *semelhança*. Esses dois últimos modelos, mesmo não fazendo parte das regras de representação política acabam habitando o imaginário dos representantes e passam a compor, mesmo que de forma secundária, o processo racional de escolha da forma como eles se conduzirão no poder.

Dentro desse contexto, geralmente, os diagnósticos do sistema político brasileiro são ou totalmente negativos, considerando nosso modelo antipartidário e fragmentador, ou relativamente benevolentes, ao apontarem para o fato de o sistema funcionar melhor do que se pensa.

³³ Opinião pública é o que geralmente se atribui à opinião geral de uma sociedade sobre um determinado assunto, expressa através dos meios comuns de comunicação.

3.4.1. A linha do comportamento individualista

Interpretações muito difundidas e prevaletentes no senso comum e em estudos tradicionais da ciência política acerca da atuação de políticos no Brasil tradicionalmente apontam para a idéia de que, independentemente da esfera de representação política, as regras eleitorais brasileiras induzem a comportamentos individualistas dos parlamentares, os quais executam políticas particularizadas, clientelistas, de custos difusos para a sociedade e benefícios destinados a específicos redutos eleitorais. Estas considerações apontam para uma busca prioritária do político por atender seus interesses próprios, objetivando sua manutenção na classe política, deixando-se em segundo plano as questões ideológica e politicamente mais amplas. No dizer de Ames (2003: 18),

“no caso brasileiro, as instituições públicas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos.”

A conduta dos parlamentares, nesse sentido, refletiria quase que exclusivamente as pressões circunstanciais dos processos de eleição e reeleição, gerando o chamado comportamento distributivista, restrito a satisfação dos interesses de suas bases. Os membros do parlamento seriam, assim, agentes paroquiais e a continuidade de suas carreiras políticas estaria ligada à constante luta para a obtenção de recursos para o benefício de seus refúgios políticos.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Mainwaring (1991) e Carey, & Shugart (1992) consideram as listas proporcionais abertas de nosso sistema político como as grandes responsáveis pelo comportamento individualista dos deputados. Esse tipo de sistema, ao permitir que o eleitor indique diretamente os candidatos de sua preferência, por voto nominal, estimularia a competição intrapartidária e geraria um esforço por parte dos candidatos para construir reputações pessoais, em detrimento da imagem de seus partidos, o que os levaria ao apego a políticas distributivas e clientelistas. Além disso, o escasso controle das lideranças sobre o comportamento de sua bancada redundaria, segundo esses autores, em enormes dificuldades de contenção de gastos públicos, na promoção sistemática de políticas inconsistentes, na indisciplina e na imprevisibilidade do comportamento dos partidos em plenário. Nesse sentido,

Dagnino (2002: 142) aponta para o exercício precário por parte dos partidos políticos brasileiros de sua função mediadora entre sociedade e ressaltando que a sua busca de representatividade na sociedade civil estaria limitada aos momentos eleitorais.

3.4.2. A linha da orientação partidária.

No extremo oposto, existem estudos que apontam para atuações parlamentares ideológica e disciplinarmente mais consistentes, nas q as condutas dos representantes estariam muito ligadas a diretrizes partidárias. Essa segunda forma de interpretação vê o controle das decisões dos representantes como sendo preferencialmente exercido pelo partido, ficando em segundo plano a pressão dos *lobbies* dos grupos de interesses. Nessa linha, é válido ressaltar os trabalhos de Rodrigues (2002) e Figueiredo e Limongi (2001). O primeiro, ao realizar um levantamento da composição ocupacional das bancadas do diferentes partidos, na 51ª Legislatura (1999-2003) da Câmara dos Deputados, estabelece que os parlamentares, segundo suas origens e seus status sócio-econômicos, tendem a candidatar-se por partidos que mais se aproximam de suas convicções ideológicas e que idealmente, mais atendem a seus interesses pessoais. Essa análise induz a interpretação de que o conflito de interesses primeiramente se deslocaria da sociedade para os partidos políticos, sendo estes os representantes funcionais desses interesses nas disputas políticas. Já Figueiredo e Limongi, trabalhando com 221 votações nominais, constataram que a filiação partidária pode ser vista como um ótimo prenunciador do voto parlamentar e que a disciplina partidária é bem mais freqüente do que supõe a literatura tradicional. As orientações partidárias se constituiriam, assim, na força motora essencial da atuação dos representantes, e a diretriz de atuação de cada partido, determinada por sua cúpula, seria reflexo direto de interesses sócio-econômicos específicos, compatíveis com as posições políticas assumidas pelos seus representantes.

3.4.3. A linha da coexistência

Uma terceira linha interpretativa do comportamento dos representantes políticos vem ganhando força, tanto em análises mais qualitativas, de cunho antropológico, como em estudos de caráter mais quantitativo. Considerando atribuições e direitos aos quais estão submetidos os parlamentares no cotidiano de suas atividades, os estudos de Bezerra (1999) e Carvalho (2003) interpretam a representação política como o

resultado de um movimento dialético entre as relações e as relações pessoais, visão essa que fornece um quadro de possibilidades bastante amplo para as tarefas a que se dedicam os parlamentares.

Bezerra, ao apresentar a descrição que os próprios parlamentares realizam do trabalho que desempenham em Brasília, ressalta a distinção feita por eles [os Deputados Federais] entre duas frentes de atuação: a primeira remete mais propriamente às atribuições legislativas mais gerais, pensadas como algo que diz respeito à totalidade da nação; já a segunda, se refere às ações dirigidas direta e explicitamente para as bases eleitorais. A distinção entre essas duas frentes, segundo o autor, é, todavia, algo excludente, indicando, na realidade, que os parlamentares dedicam-se aos dois tipos de atividade.

Seguindo a mesma diretriz de Bezerra, ao buscar relações quantitativas entre a atuação dos Deputados Federais, eleitos em 1994 e 1998, e a distribuição espacial por municípios da votação recebida por cada um desses parlamentares, Carvalho conclui que nenhum tipo de comportamento pode ser concebido como definidor exclusivo da forma de ação dos congressistas. Considera que a lógica da representação política só pode ser entendida a partir da conjugação dos dois tipos básicos de comportamento, o *individualista* mais ligado à reprodução de bases eleitorais, e o *ideológica e disciplinarmente consistente*, vinculado às atribuições legislativas mais gerais.

É válido ressaltar que nessa terceira linha interpretativa não está implícita a concepção de que todos os parlamentares dedicariam o mesmo empenho às diversas atribuições que lhes competem, sejam elas de caráter generalista ou individualista. Evidencia-se a coexistência de diferentes tipos de comportamento e é reconhecida a possibilidade dos legisladores tanto dividirem seus esforços entre as distintas atividades como especializarem-se em algumas delas.

Com base no binômio representação política/território apresentado no capítulo 2 ressaltamos que essa terceira linha interpretativa será a guia para as análises empíricas que compõem o próximo capítulo. Na medida em que o comportamento do representante político responde a um conjunto complexo e indissociável de relações que ele mesmo estabelece não só com seu partido político ou com seus representados, mas também com os grupos de interesses que atuam de forma direta ou via partido e com seus colegas de representação, consideramos que o arranjo de forças no processo

legislativo provoca a coexistência de diferentes tipos de comportamento desses atores políticos.

3.5. Contexto eleitoral e territórios políticos dos representantes fluminenses na Assembléia Legislativa e na Câmara dos Deputados.

Os estados brasileiros, no dizer de Desposato (2006: 2), compartilham ambientes institucionais muito parecidos entre si, apresentando normalmente Executivos fortes, Legislativos fracos, porém hábeis, e Judiciário relativamente independente. Apesar de exibirem pequenas diferenças, os mesmos compartilham características institucionais muito semelhantes em todas as dimensões identificadas como relevantes pela literatura especializada, tais como as regras eleitorais, relações entre Executivo e Legislativo, e organização interna.

Sendo as características institucionais dos estados muito parecidas, aspectos relativos à conexão eleitoral, ou seja, a faceta da interdependência entre eleição e ação dos representantes adquire papel importante no entendimento das distintas lógicas do comportamento dos representantes políticos passíveis de serem identificadas em cada Unidade da Federação Brasileira. Nesse sentido, a apresentação prévia do contexto político-eleitoral a que estão submetidos os Deputados fluminenses torna-se um passo prévio muito interessante para a compreensão das análises empíricas do comportamento parlamentar que se farão no próximo capítulo.

3.5.1. O contexto eleitoral fluminense nas eleições 2002

Assim como já foi explicitado anteriormente no capítulo 2, segundo Monteiro (2007, p.51), a chamada conexão eleitoral faz com que o representante opte por políticas públicas mais sintonizadas com seus eleitores principalmente quando ele percebe que sua ação em plenário envolve risco eleitoral. Assim, as ações dos legisladores não podem desconsiderar o nexos da competição em mercados eleitorais, caso contrário eles não se mantêm políticos. Desta forma, a valorização desse nexos eleitoral, intrínseca ao desejo dos políticos de se manterem nesse ramo de atividade, acaba atuando no sentido de restringir o próprio mercado político, o que concede importância ainda maior aos índices de competitividade na definição das estratégias de ação de cada representante eleito.

Os valores dos Índices de Competitividade Eleitoral (ICE) e dos números médios de candidatos por vaga em cada Unidade da Federação, no ano de 2002, apresentados nas tabelas 2 e 3, colocam o estado do Rio de Janeiro em terceiro lugar nacional, o que evidencia um ambiente político de alta competitividade, nas duas esferas de representação política analisadas. Este fato expõe representantes fluminenses na ALERJ e na Câmara Federal a permanente risco de derrota eleitoral, o que, por si só, pode motivar um trabalho de caráter mais autônomo por parte dos representantes eleitos, realizado em torno de suas próprias percepções da agenda política e ligado às suas necessidades de visibilidade e de solicitação de recursos por benefícios concedidos às suas bases territoriais. Além disso, no caso específico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro com ICE de quase o dobro da média nacional, deve ser somada a essa alta competitividade, certa descentralização dos trabalhos, dada por um regimento interno que não concede às lideranças partidárias condições eficientes de controle do processo legislativo³⁴ (ver SANTOS, 2001).

Dentro desse contexto, as propostas de geração de benefícios concentrados, sob forma de regulação ou transferência de recursos financeiros, que serão avaliadas empiricamente no próximo capítulo, atuam como um mecanismo em que se tenta controlar, de alguma forma, o comportamento futuro dos eleitores. A preocupação dos Deputados em não perder lugar, justificada por esse conjunto de características mencionado acima, reforça a possibilidade de comprovação da idéia de conexão eleitoral das ações dos Deputados, pois os Deputados que dominam determinadas porções do espaço tendem a se aproveitar, ao longo de seu mandato, da maior visibilidade que têm para diminuir seus riscos eleitorais.

Outro fato que contribui para reforçar a idéia de que haveria grande influência dos territórios com *dominância* nas atividades parlamentares dos representantes fluminenses é a elevada Taxa de Renovação³⁵ dos representantes eleitos, do pleito de 1998 para o de 2002 (ver tabela 4).

³⁴ O regimento interno da ALERJ permite que os deputados tomem iniciativas em matérias orçamentárias e tributárias, diferentemente do que acontece na Câmara dos Deputados.

³⁵ Usa-se aqui a taxa de renovação de bancada apresentada por SANTOS (1997), cuja fórmula computa o número total de representantes novos em uma legislatura, comparada à composição da legislatura anterior.

Tabela 2

Índice de Competitividade Eleitoral³⁶ e número médio de candidatos por vaga, por estado, para as Assembléias Legislativas – ano de 2002.

UF	ICE	Média de candidatos por vaga
DF	12,1	26,2
RR	8,46	18,9
RJ	8,13	18,3
AM	7,38	16,8
SP	6,68	15,4
AC	6,06	14,1
RO	5,94	13,9
GO	5,24	12,5
TO	4,73	11,5
ES	4,7	11,4
AP	4,42	10,8
PE	4,37	10,7
PA	4,34	10,7
MA	4,11	10,2
MT	4,02	10,0
MG	3,83	9,7
MS	3,5	9,0
CE	3,39	8,8
SE	3,27	8,5
RS	3,25	8,5
RN	3,15	8,3
PR	3,08	8,2
BA	2,98	8,0
SC	2,71	7,4
AL	2,69	7,4
PI	2,12	6,2
PB	1,82	5,6
Média nacional	4,68	11,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

³⁶ Valores de ICE abaixo de 0,6 evidenciam classes não-competitivas, enquanto que valores entre 0,6 e 1 e acima de 1 mostram, respectivamente, ambientes políticos com baixa e com alta competitividade (ver Santos, 1997).

Tabela 3

Índice de Competitividade Eleitoral e número médio de candidatos por vaga, por estado, para a Câmara dos Deputados – ano de 2002.

UF	ICE	Média de candidatos por vaga
DF	5,69	13,4
RO	5,56	13,1
RJ	5,26	12,5
MS	4,50	11
SP	4,17	10,3
ES	4,05	10,1
RN	3,69	9,4
SE	3,56	9,1
RR	3,44	8,9
AC	3,31	8,6
AM	3,31	8,6
AL	3,22	8,4
MG	3,04	8,1
GO	3,03	8,1
AP	3,00	8
PI	3,00	8
MT	3,00	8
SC	2,88	7,8
PE	2,82	7,6
TO	2,81	7,6
MA	2,81	7,6
PB	2,79	7,6
PA	2,50	7
PR	2,50	7
RS	2,24	6,5
CE	1,77	5,6
BA	0,72	3,4
Média nacional	3,28	8,57

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Tabela 4
**Taxa de Renovação na composição da representação nas Assembléias Legislativas
dos estados brasileiros e na Câmara dos Deputados – 1998/2002**

UF	Taxa de Renovação nas Assembléias Legislativas	Taxa de Renovação na Câmara dos Deputados
ES	70,00	60,00
GO	68,29	58,82
RR	66,67	62,50
AP	66,67	75,00
DF	66,67	75,00
RJ	60,00	52,17
MA	57,14	33,33
PE	57,14	36,00
SC	52,50	50,00
AC	50,00	87,50
TO	50,00	62,50
CE	50,00	86,36
PB	50,00	58,33
SE	50,00	75,00
SP	50,00	47,14
PR	50,00	33,33
PA	48,78	41,18
MG	48,05	37,74
BA	47,62	46,15
RO	45,83	37,5
RN	45,83	50,00
MS	41,67	62,5
MT	41,67	50,00
AL	40,74	55,56
RS	40,00	51,61
AM	37,50	37,50
PI	36,67	40,00
Brasil	51,46	49,90

Fonte: LEEEX - IUPERJ

Nos dois casos avaliados, ALERJ e Câmara dos Deputados, as taxas correspondem a mais de 50% de renovação e se encontram acima da média nacional, constatação essa que pode vir a contribuir para persistência do fator eleição como elemento de suma importância nas estratégias políticas dos representantes fluminenses.

3.5.2. Territórios políticos no estado do Rio de Janeiro

Neste momento do trabalho, não perdendo de vista o objetivo de estabelecer, mais à frente, uma avaliação de como se dão as relações entre os territórios políticos criados pela distribuição espacial dos votos recebidos pelos deputados eleitos, e a territorialidade dos representantes políticos, avaliada a partir das distribuições espaciais das proposições apresentadas e dos discursos proferidos em plenário pelo conjunto dos deputados, averiguar-se-á a expressão territorial do jogo eleitoral no estado Rio de Janeiro, por meio do levantamento empírico do que chamamos de *dominância político-eleitoral*.

Todo esforço classificatório possui alguma arbitrariedade do pesquisador. Por isso, vale deixar claro, de início, que no processo de classificação dos projetos e na escolha de parâmetros a serem utilizados reconhecemos, apesar da seleção rigorosa de critérios, a presença do necessário teor de arbitrariedade de nossa pesquisa, que por sua vez, juntamente com a forma de encarar o problema levantado, concede originalidade a este estudo. A arbitrariedade determina a relação entre o objeto de estudo e o pesquisador. Ela faz parte da pesquisa científica e os esforços classificatórios devem ser encarados como estratégias, por meio das quais o pesquisador busca compreender os fenômenos, a partir dos critérios por ele estabelecidos.

Seguindo a concepção apresentada acima e tendo em vista o intuito do trabalho de analisarr empiricamente a relação entre o jogo da representação política e o território, elaborou-se, com base em critérios objetivos e em dados estatísticos, uma classificação espacial que identifica territórios políticos a partir do processo eleitoral do ano de 2002, que indicou os representantes fluminenses na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e na Câmara dos Deputados.

Resgatando-se o conceito apresentado no capítulo 2, deve-se, primeiramente, lembrar que o processo de apropriação de uma porção do espaço, realizada por um indivíduo ou por um grupo, pode criar aquilo que chamamos de território. Para que se possa falar na existência de um território, então, o ato consciente de apropriação por parte de algum agente social tem que ocorrer, nem que seja em uma instância simbólica.

Dentro do contexto político institucionalizado, diferentes atos, que vão desde o estabelecimento de fronteiras nacionais até a definição de distritos eleitorais, acabam criando territórios. Contudo, tendo em vista a intenção do próximo capítulo de analisar

as relações entre o jogo eleitoral e representação política, utilizaremos como base de análise um dado concreto que permite aos políticos a percepção clara dos efeitos de suas estratégias eleitorais: os resultados das eleições.

Os resultados eleitorais devem ser vistos como elementos criadores de territórios para cada um dos representantes políticos eleitos, pois permitem a visualização da distribuição espacial dos votos nominais recebidos pelos então candidatos e a conseqüente identificação de áreas onde eventualmente cada um deles teve melhor desempenho. Este desempenho eleitoral é, assim, criador daquilo que chamamos, neste estudo, de território político. Nota-se que os territórios políticos aos quais faremos referência, ao longo deste estudo, são aqueles formados exclusivamente pelo resultado das eleições, em um determinado pleito. Deixa-se de lado, então, outras maneiras possíveis de estabelecimento de territórios políticos, oriundas de outras formas de exercício de poder político.

A partir da nomenclatura usada por Ames (2003) que cruza os padrões de distribuição espacial dos votos recebidos pelo então candidato com os padrões de competição eleitoral dentro de cada município, podemos pensar na existência de quatro tipos de território político. Quanto à distribuição dos votos, os territórios podem ser classificados em Contíguos ou Descontínuos. Nos contíguos, há uma concentração espacial entre os municípios em que o representante político eleitos recebeu a maior parte de seus votos; já nos descontínuos, essa concentração não se configura, havendo uma dispersão no espaço (ver quadro 3).

Quadro 3:

Tipos de território político

Padrão de distribuição espacial dos votos	Grau de competitividade no município	
	Dominado	Compartilhado
Contíguo	1. Território dominado Contíguo	2. Território Compartilhado Contíguo
Descontínuo	3. Território dominado Descontínuo	4. Território Compartilhado Descontínuo

Fonte: Ames (2003)

Quanto à competitividade, os territórios evidenciam a existência ou a não-existência de uma *dominância* política, entendida como a capacidade de um deputado de receber elevadas porcentagens da totalidade dos votos válidos do município. Nesse caso, eles podem ser dominados ou compartilhados.

A *dominância* política é, em primeira instância, um conceito genérico, definidor de exercício de poder sobre determinada porção do espaço. Por isso, com o intuito de clarificar o tipo de território político a que fazemos referência neste trabalho, nos referiremos a essa *dominância* expressa no momento da eleição, não apenas como *dominância* política, mas como *dominância* político-eleitoral.

Da mesma maneira que esses territórios políticos de origem eleitoral podem ser percebidos pelo resultado individual de cada representante eleito, podem também ser notados quando consideramos o conjunto dos componentes da Casa Legislativa para onde foram eleitos. Abandonando-se a perspectiva individual, em que os resultados eleitorais criam bases territoriais para cada representante e considerando-se a Casa Legislativa como um único ator político, faz-se com que a instituição política em questão não seja somente capaz de representar certo corpo sócio-territorial, mas também possa criar territórios e exercer territorialidades.

Como a *dominância* político-eleitoral individual está relacionada à capacidade particular do deputado de receber elevadas porcentagens da totalidade dos votos válidos do município, o critério usado neste trabalho para determinação dos territórios do conjunto de uma Casa Legislativa é a diferença de percentual entre os votos recebidos pelos dois representantes eleitos mais votados, em cada município.

Em cada um dos municípios foram identificados os candidatos eleitos que receberam a maior porcentagem de votos nominais dentro de cada universo municipal de votos válidos, ou seja: em cada município, fez-se a relação entre os votos nominais recebidos por cada eleito e a quantidade total de votos válidos contabilizados na localidade. Assim, a diferença entre a porcentagem municipal de votos nominais recebidos pelos dois candidatos eleitos mais votados naquele micro-universo eleitoral é aqui considerada um meio de identificação de *dominâncias* e *compartilhamentos* de territórios políticos. Neste caso, então, destaca-se a dimensão da competitividade, ficando em segundo plano a informação sobre contigüidade espacial.

De acordo com esses critérios classificatórios, realizamos a identificação dos tipos de territórios políticos dos corpos representativos formados pelos Deputados Estaduais escolhidos, na eleição de 2002, para Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), e pelos Deputados Federais eleitos pelo estado do Rio de Janeiro para a Câmara dos Deputados, neste mesmo ano eleitoral de 2002. Seguindo o que já foi exposto, para a identificação dos territórios políticos do conjunto de representantes das duas Casas Legislativas em questão, a única dimensão levada em consideração foi o grau de competitividade no município. Assim, unicamente a partir dessa dimensão pudemos identificar três tipos de território, definidores de três distintos graus de *dominância* político-eleitoral: os territórios dominados, os territórios com domínio médio e os territórios compartilhados, onde houve ausência de *dominância*.

A dimensão horizontal dos territórios políticos classificados por Ames (2003), relativa à concentração e dispersão não foi, em princípio, aplicada à classificação dos territórios político-eleitorais por se tratar de uma dimensão perceptível apenas a partir de cada um dos deputados e não do conjunto de representantes que compõe uma Casa Legislativa. Contudo, essa dimensão não será descartada, nas análises das situações observadas nas diferentes porções do território fluminense.

Nesse sentido, foram visualizadas as áreas em que a competição pelos votos foi mais acirrada entre pelo menos dois candidatos, ou seja, áreas onde nenhum dos eleitos tem influência maior que os outros, e as áreas onde existe maior influência de um ou outro representante eleito, tendo em vista o fato de apenas um candidato ter recebido grande porcentagem dos votos nominais. Em outras palavras, foram identificadas as áreas de maior e de menor intensidade da *dominância* político-eleitoral dos representantes que compõem cada Casa.

Vale lembrar que para definição do domínio político-eleitoral e para o desenvolvimento das análises, como apenas fazem parte instituições legislativas aqueles que efetivamente garantiram uma cadeira na Casa, somente consideramos os Deputados Estaduais e Federais eleitos. Os suplentes e aqueles que não se elegeram por pouca força pessoal ou por fraqueza do partido não foram levados em conta nestas análises. Assim, mesmo que houvesse um candidato com grande maioria dos votos recebidos em um determinado município, o que evidenciaria uma *dominância* político-eleitoral desse candidato nesta unidade territorial, se esses votos não foram suficientes

para elegê-lo, esse político não constou no conjunto dos deputados analisados. Esse foi o caso, por exemplo, do candidato a Deputado Federal, Aires Abdalla Helayel que recebeu cerca de 30% dos votos válidos a mais do que o colocado no município de Rio Bonito, porém não conseguiu ser eleito na soma dos votos em todo o estado, tendo apenas alcançado o cargo de suplente³⁷.

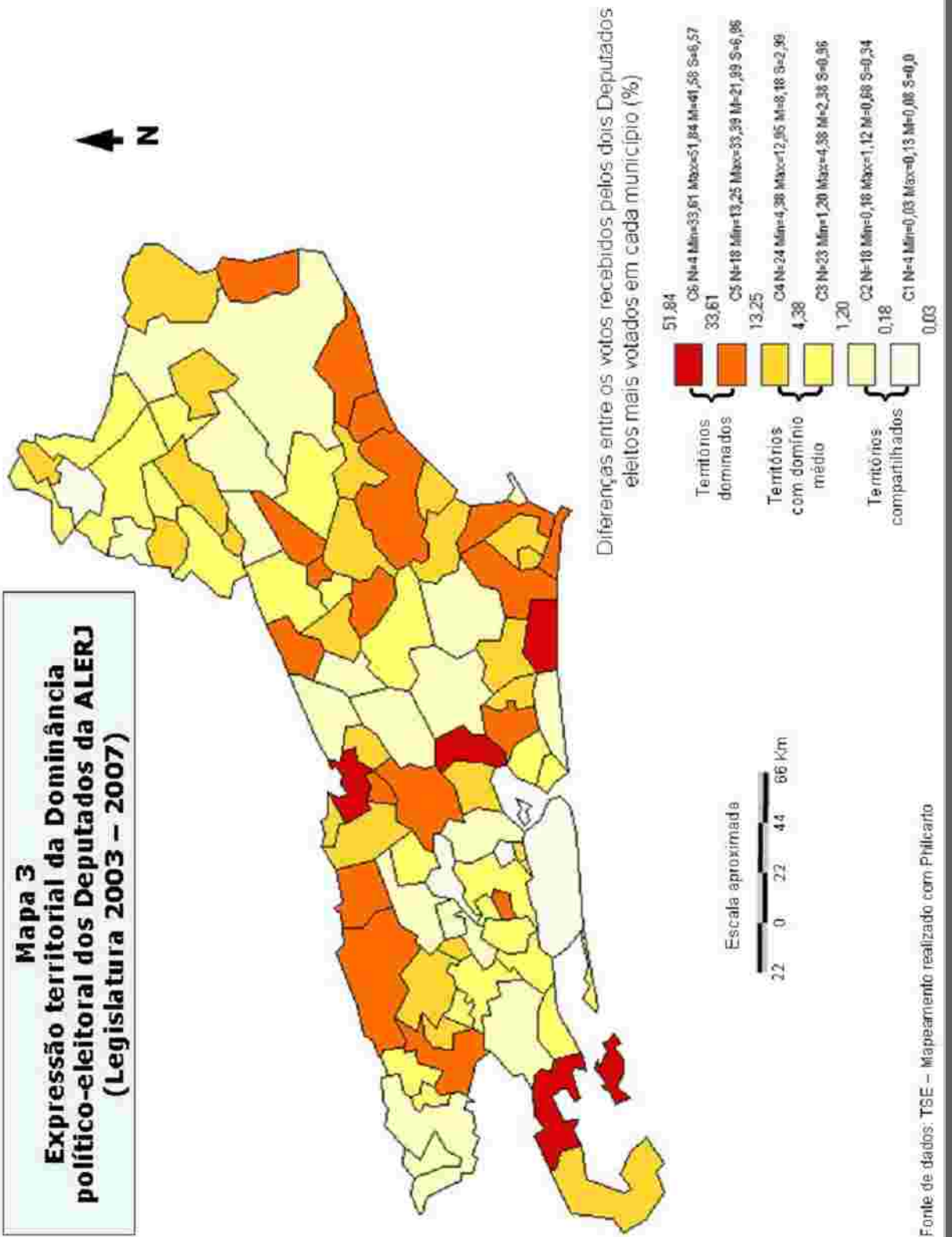
A visualização inicial da distribuição territorial da *dominância* político-eleitoral do conjunto de Deputados Estaduais eleitos para a 8ª Legislatura (2003-2007) da ALERJ, expressa no mapa 3, aparentemente nos remete a um quadro pouco definido, no que se refere à possibilidade de identificação de padrões de distribuição espacial dos territórios dominados e compartilhados.

O estilo da representação cartográfica escolhido para a condensação dessas informações, assim como ocorreu no mapeamento da distribuição espacial do PIB e da população do estado do Rio de Janeiro, foi o ‘coroplético’. Os mapas coropléticos são elaborados com dados quantitativos e apresentam a legenda ordenada em classes conforme as regras próprias de utilização da variável. Visualizam-se os valores por meio de tonalidades de uma seqüência ordenada de cores que aumentam de intensidade conforme a seqüência de valores apresentados pelas classes estabelecidas. Nestes mapeamentos, estão representadas as distribuições espaciais de dados referentes aos municípios do estado do Rio de Janeiro, expressos em percentagens que refletem a variação da densidade da *dominância* político-eleitoral, nas eleições de 2002.

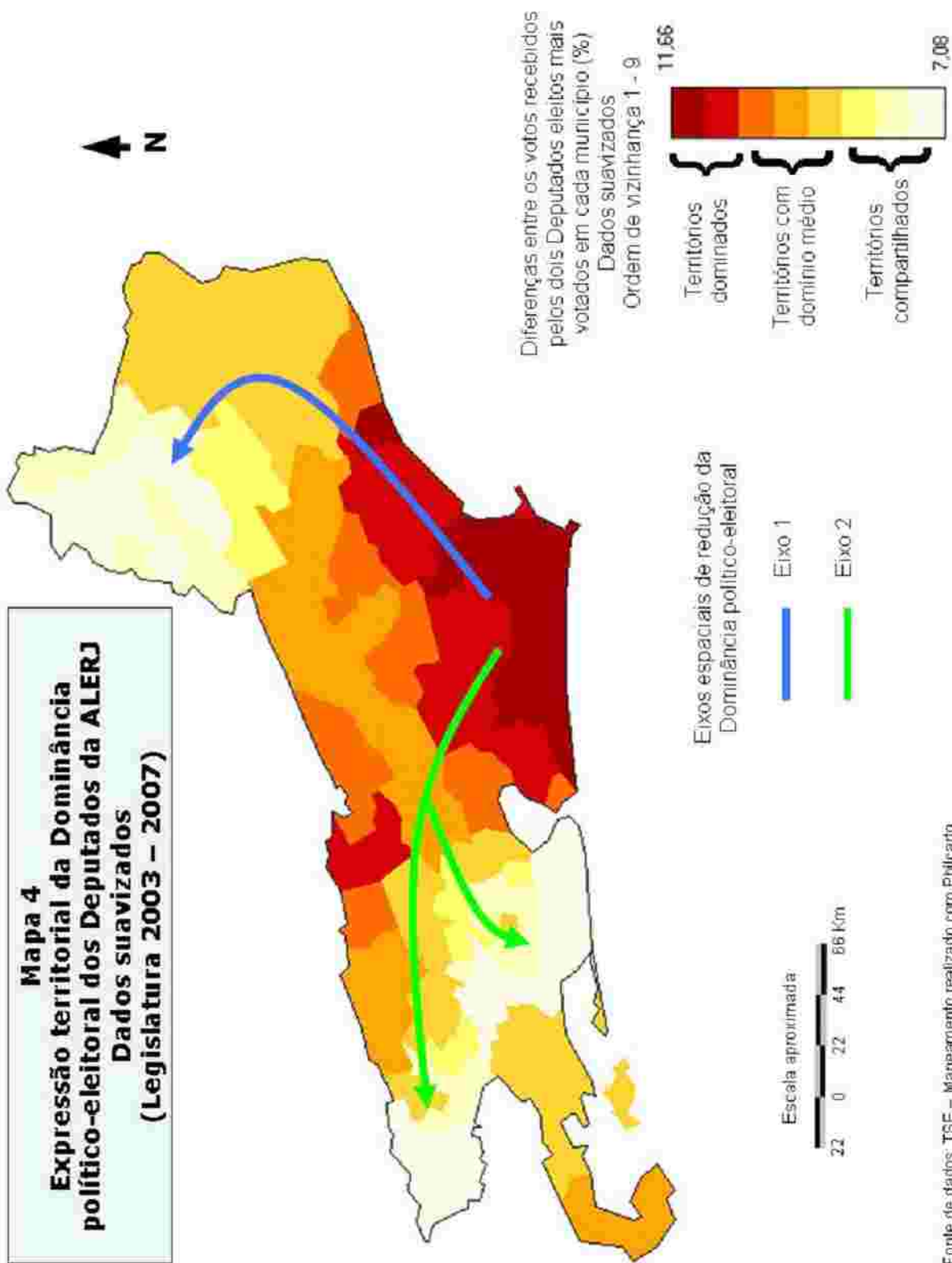
Ao utilizarmos o recurso técnico-analítico de “suavização” dos dados por grau de vizinhança (mapa 4), podemos perceber um quadro com tendências espaciais bem definidas. Este tipo de mapeamento com dados suavizados é resultado de um recurso presente no software de elaboração de mapas Philcarto, através do qual são estabelecidas correlações espaciais entre as unidades vizinhas. Essa representação leva em consideração a concepção de que os valores medidos em cada unidade espacial não são independentes, podendo, deste modo, estabelecer relações entre essas unidades.

³⁷ As listas dos candidatos fluminenses eleitos no pleito de 2002 para a Câmara dos Deputados e para a ALERJ encontram-se em anexo.

Mapa 3
Expressão territorial da Dominância
político-eleitoral dos Deputados da ALERJ
(Legislatura 2003 – 2007)



Mapa 4
Expressão territorial da Dominância
político-eleitoral dos Deputados da ALERJ
Dados suavizados
(Legislatura 2003 – 2007)



Fonte de dados: TSE – Mapeamento realizado com Philcarto

A observação da expressão territorial da *dominância* político-eleitoral dos Deputados da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) revela um quadro em que a Região das Baixadas Litorâneas se configura no território político onde a *dominância* político-eleitoral se faz mais presente. Percebe-se uma tendência de redução da *dominância* político-eleitoral a partir dessa “área core” que se desloca, segundo dois grandes eixos: por um lado, a *dominância* tende a se reduzir em direção as Regiões Norte e Noroeste do estado (mapa 4, eixo 1); e por outro lado, evidencia-se uma redução do grau de *dominância* em direção às Regiões Metropolitana e Médio Paraíba, passando pelas regiões Serrana e Centro-Sul fluminense (mapa 4, eixo 2). A região da Costa Verde, no sul do estado, se encontra em um patamar de médio domínio político-eleitoral.

Com relação aos representantes do estado na Câmara dos Deputados, percebe-se uma tendência visualmente de mais fácil apreensão. No mapa 5 e, de mais clara, no mapa 6, pode-se apreender uma redução gradual da *dominância* político-eleitoral que segue um grande eixo norte-sul. Da “área core” formada pelas Regiões Noroeste e Norte em direção ao sul do estado, evidencia-se uma tendência de diminuição quase que contínua da *dominância* político-eleitoral, para a Legislatura 2003-2007 (ver mapa 6). Nesse caso dos resultados eleitorais para o cargo de Deputado Federal, são considerados territórios dominados, as regiões Noroeste e Norte do do Rio de Janeiro, áreas menos urbanizadas e marcadas por relações políticas tradicionais, além de pequena parte da Região Serrana. Uma parte das regiões Serrana, Centro-Sul, Metropolitana e das Baixadas Litorâneas ocupa posições intermediárias territórios que refletem o domínio político-eleitoral médio, enquanto outra parte dessas regiões, o Médio Paraíba e a região da Costa Verde são vistos como territórios compartilhados pelo conjunto da bancada do estado na Câmara dos Deputados.

É válido ressaltar que, como estamos trabalhando com a determinação de *dominância* e *compartilhamento* político apenas entre os candidatos que foram eleitos para cada uma das Casas Legislativas, não é impossível que encontremos, nas análises que se farão no próximo capítulo, situações em que áreas compartilhadas entre os deputados representem para outros atores políticos, não eleitos, bases importantes de votação pessoal ou até mesmo territórios dominados em os eleitorais. Da mesma maneira, também é possível que a avaliação de outros elementos componentes do

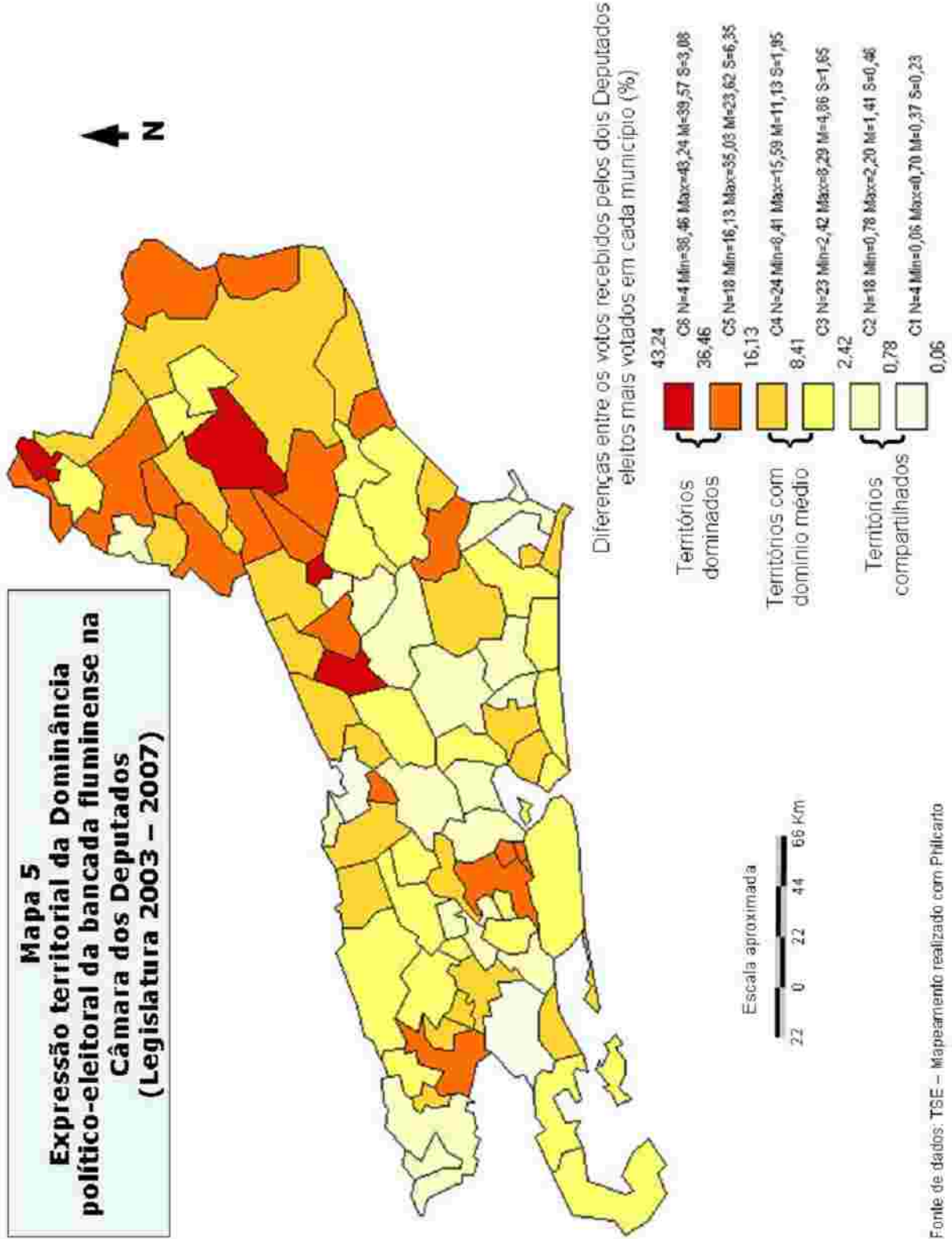
ambiente político-eleitoral, em nível municipal, revele quadros de efetiva concorrência eleitoral, em áreas que se configuram território dominado para um determinado deputado, em sua relação com os outros membros do parlamento.

3.6. Breves considerações parciais: terceira parte

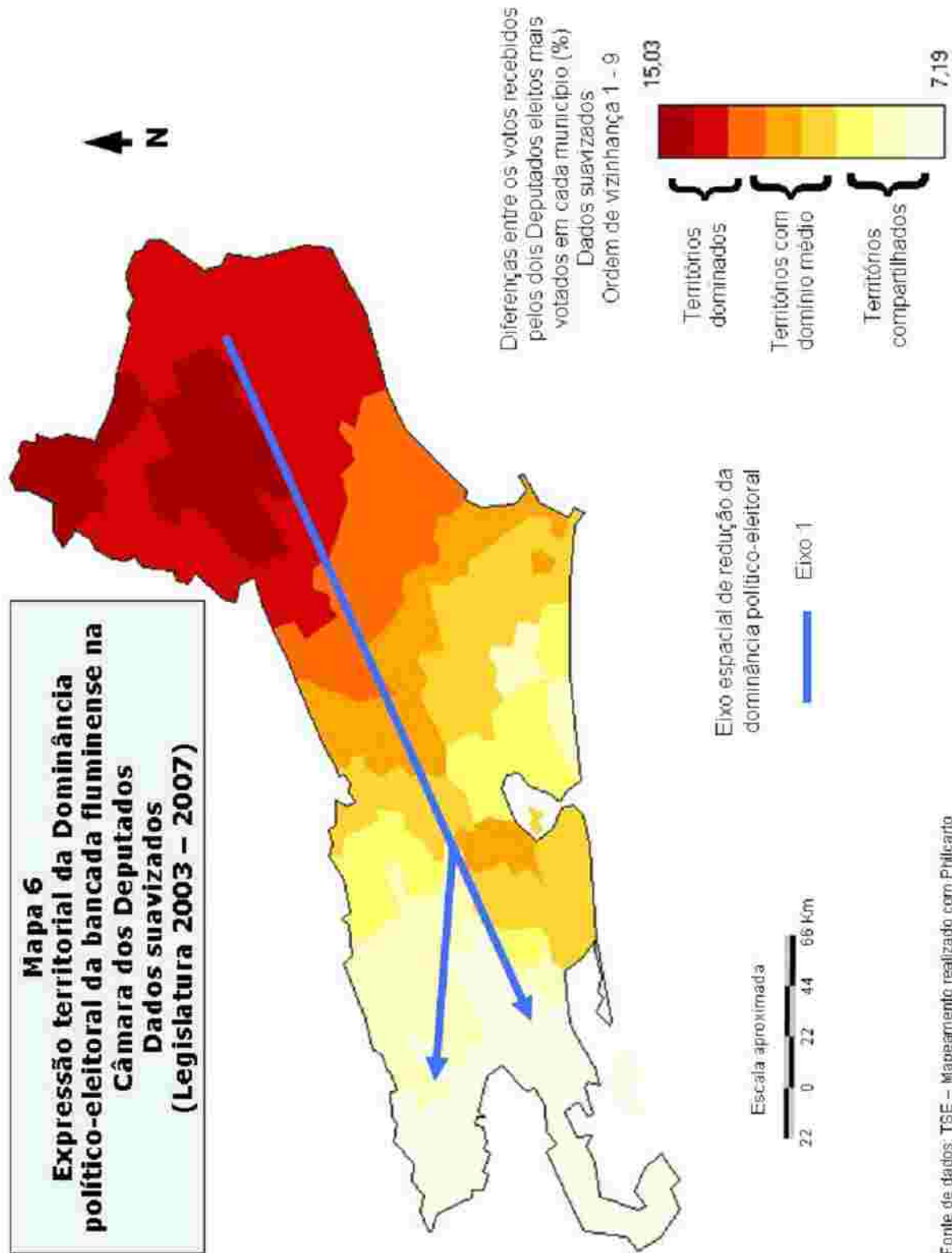
Os aspectos institucionais da estrutura político-partidária brasileira foram apresentados e examinados neste capítulo como variáveis explicativas que repercutem na força dos partidos políticos, na estratégia eleitoral e na consolidação da democracia. Entretanto, para que possa ser dada uma contribuição significativa para o avanço das pesquisas sobre o comportamento dos representantes políticos, é preciso que também se conceda ênfase a um importante aspecto político de uma democracia real: o ambiente político-eleitoral local. O ambiente político pode ser avaliado a partir de certos componentes que, tanto na teoria como na prática, se configuram em dois dos mais importantes de todo o processo de representação política, sem os quais esta atividade perderia a razão de existência: o território e o eleitor. Variáveis como o Índice de Competitividade Eleitoral (ICE) e a Taxa de Renovação Parlamento, bem como o aqui denominado grau de *dominância* político-eleitoral, não somente derivam do modo como normalmente se comportam os eleitores na escolha na avaliação dos mandatos dos representantes políticos, como, simultaneamente, demonstram as características específicas que marcam o território da política nos âmbito estadual.

Nesse sentido, a partir da concepção de que existem distinções, muitas vezes, significativas entre os ambientes político-eleitorais que caracterizam os estados brasileiros, no capítulo seguinte, deixaremos de lado, por alguns instantes, as características institucionais que concedem homogeneidade ao mecanismo de representação política, para darmos destaque às características eleitorais e territoriais que atuam na diferenciação do comportamento dos representantes políticos, de acordo com a realidade de cada estado. O comportamento dos representantes do estado do Rio de Janeiro na ALERJ e na Câmara dos Deputados passará a ser, assim, o alvo específico de análises empíricas, com o intuito de se avaliar a atuação do território político-eleitoral como mediador das ações dos parlamentares, em duas diferentes escalas de representação política.

Mapa 5
Expressão territorial da Dominância
político-eleitoral da bancada fluminense na
Câmara dos Deputados
(Legislatura 2003 – 2007)



Mapa 6
Expressão territorial da Dominância
político-eleitoral da bancada fluminense na
Câmara dos Deputados
Dados suavizados
(Legislatura 2003 – 2007)



Fonte de dados: TSE – Mapeamento realizado com Philcarto

Nesse sentido, no terceiro capítulo, ainda foram apresentados os territórios político-eleitorais dos deputados que compunham a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e a bancada fluminense na Câmara dos Deputados, na legislatura 2003 – 2007. Nos mapeamentos apresentados, duas observações merecem destaque. Em primeiro lugar, é notório que, nas duas esferas representativas analisadas, a área mais urbanizada, a Região Metropolitana, figura como uma das que apresentava os maiores índices de compartilhamento político-eleitoral, entre os deputados. A segunda observação diz respeito os territórios dominados. Enquanto para os deputados da ALERJ os maiores valores de dominância se encontravam na região das Baixadas Litorâneas, para os deputados da Câmara, os territórios dominados correspondiam às regiões Norte e Noroeste fluminense, áreas caracterizadas por “tradicionalismo” econômico e político.

Comparações entre as distribuições espaciais do *compartilhamento-dominância* político-eleitoral, apresentadas nesse capítulo 3, e as expressões territoriais de algumas ações em plenário dos deputados estaduais e federais fluminenses serão realizadas mais a frente. Para tal, sustentando as análises nos estudos de Ames (2003), verificar-se-á o quanto as situações observadas em diferentes partes do território fluminense se aproximam de três situações-modelo, exibidas no quadro 4, apresentado abaixo.

Quadro 4
Modelo inicial de situações de referência

Dominância territorial	Dominância territorial	Compartilhamento territorial
+	+	+
Pouca vulnerabilidade do território político.	Indicadores de potencial vulnerabilidade do território político.	Muita insegurança eleitoral
?	?	?
Pouca preocupação com o reforço de vínculos territoriais.	Muita preocupação com o reforço de vínculos territoriais.	Muita preocupação com o reforço de vínculos territoriais.
?	?	?
Poucas propostas de benefícios territoriais concentrados e/ou poucas citações diretas em discursos às localidades dominadas.	Muitas propostas de benefícios territoriais concentrados e/ou muitas citações diretas em discursos às localidades dominadas.	Muitas propostas de benefícios territoriais concentrados e/ou muitas citações diretas em discursos às localidades dominadas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos estudos de Ames (2003).

É importante ressaltar que a existência de dominância político-eleitoral dos candidatos eleitos para cada Casa Legislativa não significa que esse ator político seja também dominante em relação à influência de outros atores políticos que não foram eleitos para a legislatura em questão. Da mesma forma, o compartilhamento não indica, neste caso, a ausência de outros candidatos não-eleitos com força eleitoral local.

O território político, definido neste capítulo e que servirá de diretriz inicial para as análises das territorialidades dos deputados, corresponde à forma como os deputados que compõem a ALERJ e a Câmara repartiram o estado do Rio de Janeiro, nas eleições de 2002. Em outras palavras, esse mapeamento visa mostrar a apropriação do espaço político por uma instituição, sem levar em conta, em princípio, a relação dos atores que compõem essas instituições democráticas com os outros atores políticos, atuantes em nível municipal, que delas não fazem parte. Essa relação dos atores componentes da instituição com o ambiente político-eleitoral será, justamente, avaliada pela existência ou não de candidatos não-eleitos com votação municipal expressiva e pelo chamado índice de concorrência municipal efetiva. Esses dois indicadores é que revelarão os graus de vulnerabilidade do território dominado e insegurança eleitoral citados no quadro referencial acima.

CAPÍTULO 4

TERRITÓRIOS POLÍTICOS, TERRITORIALIDADE DOS POLÍTICOS E VÍNCULOS ESTRATÉGICOS DE COMPROMISSO DOS DEPUTADOS FLUMINENSES

“Embora o estabelecimento de regras de direito eleitoral seja de competência exclusiva da União Federal, a natureza federalista do sistema político brasileiro acaba por dar forma a subsistemas partidário-eleitorais estaduais.” (MORAES, 2006: 288).

“Sr. Presidente, Sras. e Sr. Deputados, como Parlamentar, procuro atuar com o pensamento voltado sempre para a defesa de minha região, no interior do Estado do Rio de Janeiro, mas sem me esquivar do interesse nacional.” (Trecho do discurso do Deputado Paulo Feijó, proferido no plenário da Câmara dos Deputados em 16 de Agosto de 2005)³⁸

As palavras de Moraes e do Deputado Paulo Feijó resgatam um fato inerente ao processo de estabelecimento das regras do sistema político brasileiro trabalhado no capítulo anterior e, ao mesmo tempo, projetam a importância da escala estadual para o entendimento das relações que se estabelecem no jogo da representação política.

O estabelecimento das regras eleitorais nas eleições proporcionais, tanto para a Câmara dos Deputados como para as Assembleias Legislativas, é competência da União, via Constituição Federal. Entretanto, a natureza federalista do sistema político brasileiro, associada às relações que se processam na escala local entre os atores políticos componentes dos distintos jogos em que os Deputados estão inseridos, acaba concedendo forma a subsistemas partidário-eleitorais estaduais. Com isso, podem ser percebidas grandes diferenças no modo como os partidos lidam com a disciplina partidária em cada estado e na forma como a organização partidária central exerce poder sobre as organizações em nível estadual. Assim, os diretórios centrais dos partidos políticos acabam sendo obrigados a tolerar grande diversidade e autonomia das unidades locais, o que concede, por conseguinte, pouca rigidez às relações entre os políticos que buscam estabelecer bases locais e os diretórios nacionais de seus partidos.

³⁸ Ver Diário da Câmara dos Deputados, 17 de agosto de 2005, p. 39963.

A Constituição de 1988, além de outras inovações significativas, redefiniu o percentual de cada esfera administrativa nas finanças. Essa descentralização de recursos, favorecedora dos níveis estadual e municipal, embora não tenha compensado a redução das possibilidades dos estados de recorrer aos cofres da União e tenha, com isso, proporcionado políticas agressivas e reivindicativas desses entes federados na busca por atração de investimentos, constituiu, na prática, um instrumento legal e formal de descentralização de decisões e refletiu uma nova forma de organização dos poderes no espaço (MAGDALENO, 2005; CASTRO, 1996). Como consequência dessa tendência política, jurídica e administrativa descentralizadora, foi concedido aos estados brasileiros relativo grau de autonomia decisória que, segundo Davidovich (2000:9), proporcionou a “afirmação de sua espacialidade como território”.

Ao se tratar o estado como um território, concede-se a este federado um conteúdo referenciado basicamente na atuação de atores sociais, econômicos e políticos, e nas redes de interesses que concorrem para a apropriação, para o controle e para o uso político de um espaço delimitado e, nesse caso, institucionalizado. Sendo assim, os estados brasileiros deixam de ser encarados apenas como circunscrições administrativas e eleitorais, e são alçados ao patamar de contextos sócio-espaciais, em que se reúnem marcas de apropriações das mais distintas escalas, realizadas em diferentes momentos.

Tendo em vista, então, que os jogos componentes do grande jogo da representação política são muitas vezes jogados nos contextos políticos e sócio-espaciais específicos que se formam nos estados, podemos considerar como necessária para o entendimento do modo como se processa a representação política no Brasil, a perspectiva dos subsistemas partidário-eleitorais estaduais. Essa perspectiva não deve ser ignorada, mesmo quando o alvo da análise é a representação que se processa na Câmara Federal.

Nesse sentido, considerando-se a singularidade do estado do Rio de Janeiro, esse capítulo se propõe a analisar as formas como se processaram as relações entre os representantes políticos do Rio de Janeiro, na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa, e o território fluminense, na Legislatura 2003 - 2007. Nas análises que estão por vir, não somente se adota a perspectiva do subsistema político estadual, como também se elevam os territórios que se formam a partir de relações políticas, em nível municipal, ao patamar de essenciais mediadores da representação política. Averigua-se,

neste capítulo, o funcionamento do jogo da representação política a partir de um de seus componentes, a conexão eleitoral.

Como as regras da representação política no Brasil, apresentadas no capítulo anterior, induzem a cultura personalista e a competição individual mesmo dentro do partido, as análises que virão estão focadas nos representantes, independentemente dos seus partidos políticos. Apesar de o domínio político de determinados deputados poder advir da força de seu Partido no município ou região, letindo a mediação feita pela estrutura partidária ou pela vinculação da imagem do candidato a outros candidatos, a influência do partido, como foi visto, se faz mais presente em votações e negociações. Assim, o caráter individualista que marca a representação política brasileira nos leva a considerar que mesmo quando um território eleitoral é lhadado por dois ou mais candidatos do mesmo partido, a disputa se faz da mesma forma como se fosse entre candidatos de partidos diferentes. Por isso, no processo de identificação de territórios dominados e compartilhados são levadas em conta apenas as diferenças de porcentagem de votação recebida pelos candidatos eleitos, independentemente dos partidos políticos aos quais pertencem.

4.1. A territorialidade dos representantes, em plenário

As análises empíricas deste último capítulo partem do uposto de que existe uma lógica territorial explícita na representação política e consideram como guia, a idéia, advinda das observações de Ames (2003), de que os representantes políticos dominantes, em redutos eleitorais com relativa vulnerabilidade à “invasões”, por estarem em melhor situação para reivindicar os créditos pelos benefícios que levam as suas bases, tendem a desenvolver práticas de caráter concentrado, tão vinculadas a território quanto aquelas implementadas pelos representantes que atuam em áreas politicamente compartilhadas. A hipótese a ser verificada é a de que, em um ambiente estadual de elevada competitividade eleitoral, a territorialidade, na escala do município, influencia diretamente a prática da representação política atuando como uma força estruturadora muito influente no modo como os Deputados Estaduais e Federais desempenham suas funções. Assim, as proposições e discursos apresentados na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro e na Câmara dos Deputados pelos representantes fluminenses elegeriam determinadas áreas do estado como alvos

preferenciais. A escolha das áreas com as quais os representantes buscariam estreitar vínculos de compromisso e que, por isso, ocupariam o centro das preocupações parlamentares, refletiria decisões estratégicas tomadas em função dos resultados espaciais do processo eleitoral.

Dentro do contexto apresentado acima, tanto o *compartilhamento* quanto a *dominância* de territórios políticos poderia atuar na elevação de determinadas áreas do estado ao patamar de alvos preferenciais das ações do conjunto dos representantes componentes de cada uma das Casas Legislativas em questão. No caso dos territórios compartilhados, essa escolha de áreas preferenciais ocorreria como resposta à explícita competição entre os eleitos para a manutenção e, se possível, ampliação da influência política no município, apesar da menor visibilidade municipal que esse tipo de território proporciona para a identificação pessoal de um político com os benefícios propostos. Já no caso dos territórios dominados, determinadas áreas seriam alvos preferenciais das ações tendo em vista a maior possibilidade de reivindicação dos créditos por benefícios, característica essa tão importante quanto necessária quando se trata de uma *dominância* exercida em um ambiente político com alta competitividade eleitoral.

De acordo com a hipótese utilizada, a relação direta entre *compartilhamento-dominância* territorial e preocupação com o estreitamento dos vínculos estratégicos de compromisso poderia ser limitada, principalmente em duas situações: quando o *compartilhamento* do território entre os deputados eleitos ocorre em municípios onde existem um ou vários outros atores políticos, não eleitos, com grande força municipal; ou quando a *dominância* político-eleitoral de um deputado eleito, expressa nos resultados do pleito, é muito expressiva, em relação aos resultados obtidos pelos outros eleitos. Essas duas situações, por um lado, poderiam levar o conjunto de deputados da Casa a considerar que um eventual esforço para tentar “invadir” o território dominado por outros poderia não vir a ser devidamente recompensado. Por outro lado e ao mesmo tempo, o deputado eleito que exerce ampla *dominância* poderia encarar seu território como pouco vulnerável ou “garantido”, não considerando tão necessário o esforço para consolidação dos vínculos estratégicos de compromisso em essas áreas. Nesses dois casos, as porções do espaço, mesmo com características de *compartilhamento* ou *dominância* político-eleitoral, tenderiam a não fazer parte da territorialidade da Casa Legislativa, expressa pelas citações em discursos proferidos em plenário e pelas

proposições de benefícios territorialmente concentrados.

Deslocando o foco de análise do representante político para o território, considera-se aqui que tanto os territórios onde há maior *dominância* quanto os *compartilhados* podem ser alvos preferenciais das atividades parlamentares, exercendo, assim, maior influência sobre as atuações em plenário, independentemente da esfera de representação avaliada.

É importante ressaltar que o foco desse levantamento empírico não está nos efeitos das ações parlamentares no território, mas sim no fluxo inverso de influência, ou seja, no grau de importância dos territórios políticos, identificáveis em uma escala municipal, para o desenrolar das atividades parlamentares, mesmo sendo uma das esferas de representação analisadas, na teoria da lei, mais preocupada com discussões de interesse mais amplo.

Sendo assim, as escolhas estratégicas dos representantes políticos além de, em grande parte, concederem destaque aos impactos distributivos das políticas públicas em uma complexa conexão eleitoral, estariam vinculadas à visibilidade do benefício gerado pelas políticas públicas nos respectivos redutos eleitorais, elemento necessário para a manutenção da influência política, principalmente em um ambiente político com alta competitividade, como é o caso do estado do Rio de Janeiro.

A busca por parte dos atores políticos fluminenses que compõem a Câmara dos Deputados e a ALERJ para se perpetuarem na vida política, seja no cargo que já ocupam ou em outro cargo a ser almejado no futuro, acaba concedendo grande importância à dimensão eleitoral do território na escala municipal, mesmo não sendo esse o recorte institucional a base oficial utilizada pelas regras eleitorais, em nenhuma das duas Casas Legislativas avaliadas. Assim, a *dominância* e o *compartilhamento* de redutos eleitorais passam a ser encarados como referenciais para as ações políticas, compondo o caráter estratégico das territorialidades dos representantes.

Nas seções que se seguem, apresentaremos as relações existentes entre os territórios políticos que compunham o estado do Rio de Janeiro do início de 2003 ao fim do ano de 2006, já apresentados no capítulo anterior³⁹, e as ações dos representantes fluminenses eleitos para a Câmara dos Deputados e para a Assembléia Legislativa. O intuito do estabelecimento dessas conexões é o de buscar padrões de relação entre a

³⁹ Ver mapas 4 e 6, nas páginas 117 e 121, respectivamente.

dimensão territorial das ações políticas e a expressão territorial da *dominância político-eleitoral* nas duas Casas Legislativas em voga. Assim, como forma de avaliação da importância das bases territoriais municipais enquanto suporte do processo de representação política no estado do Rio de Janeiro, nesta parte do trabalho tem-se o intuito de comparar os padrões de distribuição espacial dos territórios políticos com os padrões de distribuição da dimensão territorial das ações em plenário desses representantes.

Com base nos conceitos trabalhados no segundo capítulo, o entendimento dos motivos que nos levam a avaliar empiricamente as ações em plenário dos deputados está relacionado ao resgate de duas informações: primeiramente, devemos ter em mente que a territorialidade da representação política se define por ações estratégicas de controle de determinadas porções do espaço; em segundo lugar, devemos lembrar que nessas ações estratégicas a busca pelo exercício do poder eleitoral é um dos objetivos que guiam o desenrolar das atividades parlamentares, apesar de não ser este o único componente definidor das estratégias do representante.

4.1.1. Modelo de identificação da territorialidade em plenário.

Para atingir o objetivo proposto no início e responder às questões, o procedimento principal posto em prática foi uma investigação empírica das expressões territoriais da *dominância* político-eleitoral dos representantes políticos fluminenses eleitos para a Assembléia Legislativa (ALERJ) e para a Câmara dos Deputados, para a Legislatura (2003 a 2007), e as expressões territoriais de algumas de suas atividades parlamentares. As atividades parlamentares escolhidas para análise foram os discursos proferidos em plenário e as proposições parlamentares, definidas como o conjunto de projetos, propostas e indicações que compõem o processo legislativo, apresentadas pelos Deputados, independentemente de sua aprovação pela Casa Legislativa.

Considerando-se as ações dos parlamentares como processos dotados de propósitos relacionados às ambições ou projetos de longo prazo, obedientes às estratégias definidas racionalmente a partir das regras eleitorais, das estratégias dos outros atores que habitam a arena política, das atribuições do cargo exercido e da dimensão sócio-espacial do ato de representar politicamente determinado corpo social, esses dois tipos de atividades, os discursos e as proposições, foram escolhidos não somente em função de corresponderem à grande parte das ações dos representantes do

Legislativo em plenário como também por apresentarem duas dimensões complementares: a *dimensão técnico-normativa*, relativa ao respeito às normas e a busca por soluções a determinados problemas da sociedade; e a *dimensão estratégica*, relativa à tentativa de vinculação da imagem do representante a determinados temas ou localidades (SANTOS, 1996).

Com efeito, a dimensão técnico-normativa gera conseqüências diretas sobre o conjunto da sociedade, grupos sociais, empresas, indivíduos ou territórios específicos. Já a estratégica conduz à criação de vínculos de compromissos com um tema, com grupos sociais, empresas ou territórios.

Os efeitos gerados pelas proposições parlamentares revelam, por sua vez, a coexistência das duas dimensões, de forma não excludente. Quando uma proposição é aprovada, na prática, faz-se conhecer um efeito técnico direto que normalmente adquire a forma de políticas públicas. Por outro lado, mesmo quando a proposição não é aprovada pelo conjunto da Casa Legislativa em questão, o que por sinal acontece com a maior parte das propostas apresentadas em plenário, a dimensão estratégica faz com que essa ação não tenham sido em vão. Nesse caso, a proposição já cumpre o papel de vincular o representante a determinados assuntos ou localidades.

Nos casos em que as proposições parlamentares são apresentadas mesmo se sabendo previamente a inviabilidade política ou prática de sua aprovação fica evidente que a dimensão estratégica acaba adquirindo status de principal. Assim, como a maior parte das proposições apresentadas não é aprovada em plenário e como para grande parte desses projetos já se sabe previamente que não haverá aprovação e, às vezes, nem votação, a dimensão estratégica acaba adquirindo um importante papel norteador desse tipo de atividade parlamentar.

Os discursos possuem a dimensão estratégica bem mais explícita do que as proposições parlamentares. Neste tipo de atividade parlamentar o interesse na vinculação da imagem do político com certos temas, grupos, municípios e regiões do estado é muito mais evidente e mais fácil de ser incorporado, já que as principais normas técnicas que devem ser respeitadas são a do bom senso, da correção gramatical e do respeito ao tempo limite para explanação. Desta forma, enquanto nas proposições a busca pelo estabelecimento de vínculos estratégicos de compromisso divide espaço com

a dimensão técnica que, por sua vez, incorpora também noção de viabilidade prática das ações propostas, nos discursos, a dimensão estratégica revela uma força bem maior.

Observando-se o processo de representação política pelo viés estratégico, muitos parlamentares se eximem de apresentação de proposições por as considerarem elementos de pouca visibilidade em seu reduto eleitoral. A preocupação em se colocarem diretamente ligados às demandas privadas locais, acaba se exprimindo em discursos, que, nesse contexto, servem para consolidar vínculos de compromisso com demandas específicas.

No dizer de Lima (2007, p. 112), “... as relações políticas apóiam-se sobre cenários e empregam amplos recursos simbólicos”. Orientando-se por essa afirmação, consideramos, então, que somente é possível uma avaliação mais integral da territorialidade dos representantes políticos quando não nos prendemos a um só tipo de atividade parlamentar e buscamos a incorporação nas análises de atividades que representem graus distintos de influência dessa dimensão estratégica. Os recursos estratégicos tendem a estar presentes nas relações políticas, apesar de as formas de inserção nas relações variarem em função do tipo de ação a ser executada.

Para realização deste trabalho, fez-se necessária a criação de um banco de dados próprio, contendo variáveis de distribuição espacial que facilitaram as comparações entre territorialidades e *dominâncias* político-eleitorais. Para tal, foram buscadas junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e à Câmara dos Deputados informações que possibilitassem caracterizar de forma geral as proposições parlamentares e, ao mesmo tempo, permitissem identificar dos vínculos territoriais, na escala municipal.

Levando-se em conta as considerações de Charaudeau (2006) que colocam as atividades parlamentares e os discursos políticos indissociavelmente ligados, foram identificadas expressões territoriais dos discursos proferidos em plenário pelos deputados da ALERJ e da bancada fluminense na Câmara dos Deputados. Dentre todos os discursos proferidos ao longo dos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006, fez-se um filtro inicial para identificação daqueles que, em algum momento, citavam localidades, municípios ou regiões do estado do Rio de Janeiro. Aqueles que tratavam de temas pertinentes ao estado ou do país como um todo ou a algum setor ou classe social

específica, sem, porém, citar diretamente determinadas porções do espaço, não foram incluídos na amostra analisada.

Os discursos foram classificados quanto ao vínculo territorial explícito. Os discursos em que foram notados vínculos territoriais de compromisso explícitos, por meio de referência direta a localidades, municípios ou regiões do estado, foram separados para que fossem identificadas as porções do espaço às quais os representantes políticos buscavam se associar. A organização dessas informações em uma tabela possibilitou não somente a identificação das áreas mais citadas em discursos, como também a observação das diferenças de intensidade com que foram citadas, o que permitiu, por sua vez, a avaliação da distribuição espacial destas referências pelo estado do Rio de Janeiro.

O que importou no levantamento foram os vínculos territoriais que os discursos objetivavam criar ou consolidar, por isso, o fato de muitos deles citarem de uma só vez mais de um município ou localidade não inviabilizou as análises. O foco esteve na intensidade das tentativas de associação com territórios específicos. Em cada discurso poderia ser contabilizado um ponto para cada município diferente citado. Mas, quando um mesmo município era citado várias vezes em um mesmo discurso, somente contabilizava-se um ponto para ele.

Tanto na esfera estadual como na federal, o processo legislativo analisado envolveu também, além dos discursos, as seguintes proposições parlamentares: Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLC), Projeto de Lei Ordinária (PL), Projeto de Decreto Legislativo (PDL), de Resolução (PR), Indicação Legislativa (IL) e Indicação Simples (IS). No quadro 5, podem ser identificadas as principais características dos tipos de proposições citadas.

Quadro 5

Tipos de proposição parlamentar

Proposta de Emenda Constitucional (PEC)	Projeto de Lei Complementar (PLC)
- Proposição legislativa destinada a propor alterações ao texto constitucional vigente. - Tanto a Constituição do Estado do Rio de Janeiro como a Federal podem ser emendadas por proposta de, no mínimo, um terço dos membros da casa legislativa; do Executivo (Governador do Estado e Presidente da República); e de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação e das Câmaras Municipais, respectivamente, manifestada pela maioria dos membros de cada uma delas.	- Proposição destinada a regulamentar, complementando, dispositivos constitucionais, quando este não é auto-aplicável. Para sua aprovação é necessária a maioria absoluta dos votos dos membros da casa legislativa
Projeto de Lei (PL)	Projeto de Decreto Legislativo (PDL)
- Destinado a regular as matérias de competência do Poder Legislativo com a sanção do Executivo.	- Destina-se a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo sem a sanção do Governador do Estado.
Projeto de Resolução (PR)	Indicação Simples (IS) e Indicação Legislativa (IL)
- Proposição que se destina a regular, matérias de competência privativa da Casa legislativa, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando a Casa deva pronunciar-se em casos concretos, tais como: perda de mandato de deputado; criação de Comissão Parlamentar de Inquérito; conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito; conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle; conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil; matéria de natureza regimental; assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.	- Indicação é a proposição em que são solicitadas medidas de interesse público, cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa seja de competência privativa do Poder Executivo ou Judiciário. As Indicações simples se destinam a obter, do Poder Executivo ou Judiciário, medidas de interesse público que não caibam em Projeto de Lei, de Resolução ou de Decreto Legislativo. As Indicações Legislativas se destinam a obter do Poder Executivo ou do Poder Judiciário o envio de mensagem à Casa por força de competência constitucional.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Senado Federal e ALERJ.

É válido lembrar que a restrição do estudo ao território política no estado do Rio de Janeiro, fez com que na esfera federal somente tenham sido levadas em conta as proposições apresentadas pelos quarenta e seis deputados federais que representaram o estado na Câmara Federal, ao longo dos quatro anos da Legislatura em questão, diferentemente da esfera estadual, para qual foi considerada a totalidade dos setenta deputados componentes da Assembléia Legislativa.

De acordo com a concepção apresentada no capítulo 1 de que a definição de políticas públicas ocorre como resposta a um jogo em uma arena política, onde existem processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas, as proposições parlamentares podem ser distinguidas entre si por apresentarem propostas de caráter distributivo, redistributivo ou regulatório (FREY, 2000).

As propostas distributivas são caracterizadas por processos políticos que exibem um baixo grau de conflito, visto que só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos diretamente percebíveis para os grupos não afetados. A adoção desse tipo de estratégia normalmente está ligada ao consenso e a indiferença amigável por parte dos outros atores que participam dos jogos que compõem a arena política. Isso ocorre, porque potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de benefícios.

Já as propostas redistributivas, ao contrário das que apenas distribuem novos benefícios, são potencialmente orientadas para o conflito. O objetivo deste tipo de proposta é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade, o que costuma originar um processo político polarizado, em que os custos políticos podem ser altos.

As propostas regulatórias, por sua vez, visam modificar ou criar regras, trabalhando com ordens e proibições. Os efeitos referentes aos custos políticos e benefícios aos grupos sociais não são determináveis de antemão, dependendo da configuração concreta das políticas propostas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de negociação podem se modificar conforme a configuração específica das proposições.

Dentro do universo das propostas regulatórias, pode ser identificado um outro grupo de proposições, aquelas que Frey (2000: 224) chama de 'constitutivas'. Esse subgrupo é formado pelas proposições que determinam as regras do jogo dos processos e conflitos políticos, isto é, regulam as condições gerais sob as quais são negociadas as outras proposições. A proposta constitutiva diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes. Refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e

configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Ciente da limitação de todo critério de classificação, foram realizadas algumas interpretações acerca das proposições parlamentares citadas acima que permitiram a identificação da expressão territorial de parte das ações em plenário dos parlamentares, nas esferas Federal e Estadual.

Para classificação do tipo de produção legal encontrado nas ALERJ e na Câmara dos Deputados, a tipologia que Santos (1995) utilizou para analisar a produção legislativa da ALERJ, para as Legislaturas de 1994 e 1998 foi adaptada e ampliada.

Em uma primeira triagem, as proposições foram observadas segundo duas dimensões: quanto à forma e quanto ao escopo. A primeira dimensão refere-se à maneira pela qual uma decisão legislativa concede benefícios ou impõe custos, enquanto a segunda refere-se à magnitude do grupo por ela afetado.

Quanto à forma, a proposição pode aparecer como uma *regulação*, propondo, por exemplo, a regulamentação de atividades de setores da economia, ou como uma *transferência de recursos*, propondo transferência de renda ou patrimônio do Estado para o benefício de indivíduos, grupos, regiões e empresas. Esta forma de transferência envolve as proposições distributivas e redistributivas apresentadas anteriormente, enquanto a forma de regulamentação engloba as propostas de caráter regulatório.

Quanto ao escopo, o benefício gerado pode ser de *caráter concentrado*, quando concede privilégios financeiros, patrimoniais ou de status exclusivos a um indivíduo, a uma empresa, a grupos e localidades, ou de *caráter difuso*, quando não faz referência direta a indivíduos, empresas, grupos e localidades.

O cruzamento dessas dimensões dá origem a uma tipologia que contém quatro tipos de projetos que podem ser observados, no quadro 6. O eixo horizontal indica a forma assumida pela lei e o vertical o escopo do projeto.

Quadro 6

Tipologia de classificação das proposições parlamentares

Escopo	Forma	
	Transferência de recursos	Regulação
Benefícios concentrados	1. Transferência concentrada de recursos	2. Regulação concentrada
Benefícios difusos	3. Transferência difusa de recursos	4. Regulação difusa

Fonte: Santos (1995).

A primeira triagem permitiu a identificação das proposições que foram, em um segundo momento, alvo de apreciação mais detalhada. Neste caso, as que interessaram diretamente foram aquelas que visavam conceder benefícios concentrados, seja em forma de regulação ou de transferência de recursos. As proposições de caráter concentrado foram classificadas de acordo com o alvo dos benefícios propostos, podendo ser um indivíduo, uma empresa, grupos sociais ou localidades específicas.

Do total de proposições de caráter concentrado, foram alvos de análise mais aprofundada aquelas que buscavam a promoção de benefícios territorialmente concentrados, ou seja, aquelas que exibiram a intenção de beneficiar diretamente municípios específicos ou regiões do estado, e aquelas que, ao objetivarem a concessão de benefícios a grupos, empresas ou indivíduos, exibiram, de forma explícita em seu texto, o compromisso do deputado com determinadas porções do território fluminense.

Para cada proposição desse universo específico de projeto e para as homenagens que se enquadravam no contexto da vinculação territorial explícita, foram, por fim, identificados os municípios ou grupos de municípios que eram alvos dos benefícios propostos.

O objetivo desses levantamentos era possibilitar uma averiguação de um dos elementos que compõem o jogo eleitoral, buscando-se, então, a conexão eleitoral da representação política nas duas Casas. A necessidade de se estabelecer um recorte analítico fez com que esses outros elementos que compõem o binômio representação política/território não pudessem ser avaliados nesse momento, mas mesmo assim, por mais que esteja sendo focado apenas um dos aspectos do jogo da representação política, essa arbitrariedade metodológica não fez com que esse trabalho ignorasse a discussão conceitual que associa o jogo eleitoral aos jogos político-partidário e sócio-espacial.

Com os levantamentos concluídos e organizados em tabelas, formou-se a base de dados para a confecção de mapas utilizando-se o software Philcarto⁴⁰, um programa de cartografia temática desenvolvido na França pelo geógrafo Philippe Waniez.

Para a elaboração de mapas, necessita-se que se trabalhe previamente com os outros dois softwares, o Microsoft Excel e o Adobe Illustrator, sendo o primeiro usado para construir a base de dados, e o segundo a base cartográfica necessária para o desenvolvimento do trabalho. Desta forma, os dados sobre a distribuição espacial dos

⁴⁰ Este software encontra-se disponibilizado gratuitamente na Internet.

benefícios concentrados gerados pelas proposições parlamentares e a distribuição espacial das referências diretas em discursos a municípios ou regiões do estado, foram mapeados, assim como o foram os dados sobre *dominância* político-eleitoral. A linguagem cartográfica escolhida para esses novos mapeamentos não foi a coroplética, usada para os índices de *dominância* político-eleitoral, e sim a das “nuvens de pontos” e dos “círculos proporcionais”.

O mapa de nuvem de pontos representa os dados segundo o preenchimento dos polígonos com pontos. A quantidade de pontos de cada polígono é relativa aos dados das variáveis, sendo que para cada quantidade X da variável é adicionado um ponto no polígono. Já o mapa de círculos proporcionais, ao contrário do coroplético, por não utilizar para a representação a área do polígono, mas sim a localização de pontos previamente selecionados (como por exemplo, a localização da sede municipal) é usado para representar dados absolutos. Consiste em elaborar círculos proporcionais aos valores absolutos que cada unidade territorial apresenta em relação a uma determinada variável. Nesse sentido, configura-se no tipo mais indicado para representar não somente a quantidade de benefícios concentrados propostos para cada município do estado, como também a quantidade de citações diretas a esses municípios que marcaram os discursos dos Deputados.

Estes procedimentos permitiram a visualização do que é aqui chamado de expressões territoriais desses dois tipos de atividades parlamentares, para as duas esferas de representação política analisadas, além de sua comparação com a distribuição espacial dos tipos de territórios políticos advindos do processo eleitoral, expressa em mapas coropléticos.

Muitos trabalhos, no contexto da Ciência Política, sobre os comportamentos dos políticos examinam os aspectos institucionais como variáveis explicativas que repercutem tanto na força dos partidos políticos, como nas possibilidades de reformas políticas e na estratégia eleitoral dos candidatos. Efetivamente, esses aspectos institucionais são muito relevantes e contribuem da maneira significativa para a busca do entendimento integral dos processos de representação política, principalmente no caso do Poder Legislativo. Contudo, assim como ressaltamos no capítulo 2, o contexto institucional revela apenas parte dos fatores que compõem o jogo da representação política. Ele atua na criação de cenários de referências para a composição das estratégias

dos políticos em suas buscas por maximização de ganhos em jogos que exigem comportamentos racionais (DESPOSATO, 2006).

Com efeito, neste trabalho, a partir dos levantamentos empíricos realizados, o intuito é privilegiar outro importante aspecto desses políticos: o ambiente eleitoral, aqui representado tanto pelos tipos de territórios político-eleitorais que se formam no estado no momento da eleição, como pelo Índice de Concorrência Efetiva, pela vulnerabilidade municipal e pela identificação dos Centros Pessoais de Votação dos deputados eleitos. Mesmo podendo haver em momentos posteriores à eleição, em virtude do período de tempo existente entre uma eleição e outra, o descumprimento de acordos fixados antes da realização do pleito, deve-se ressaltar que as preferências do eleitor também contam no cotidiano da representação política e na busca pela compreensão das democracias.

Com o objetivo avaliar como os territórios dominados e compartilhados podem se configurar em alvos de preocupação do conjunto de representantes, a seguir são apresentados os resultados dos levantamentos empíricos classificatórios das atividades parlamentares na ALERJ e na Câmara dos Deputados. Em seguida, são feitas as comparações necessárias com a *dominância* político-eleitoral apresentada no capítulo anterior.

4.2. Analisando as atividades na ALERJ

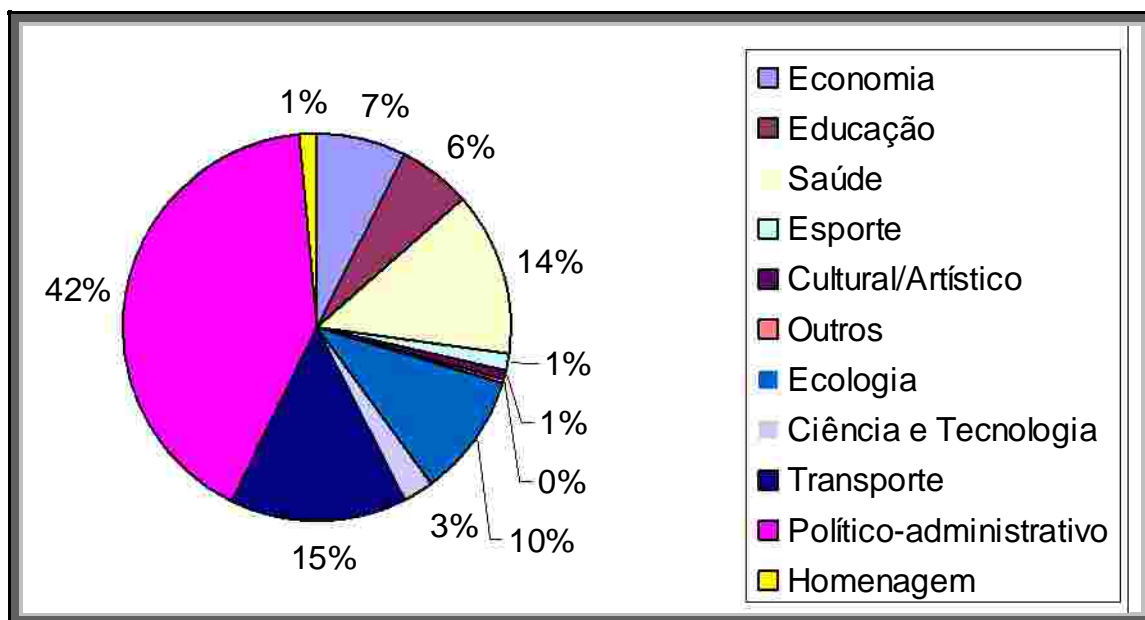
A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) caracterizou-se na 8ª Legislatura por uma volumosa e relevante produção legislativa. Para fins de análise, neste estudo foram avaliados 6728 discursos proferidos em plenário e uma amostragem de 3440 proposições parlamentares⁴¹, composta por 67 Propostas de Emenda Constitucional, 35 Projetos de Lei Complementar, 2000 Projetos de Lei, 74 Projetos de Decreto Legislativo, os 500 Projetos de Resolução, as 400 Indicações Legislativas e as 364 Indicações propostas pelos Deputados da ALERJ entre os meses de Janeiro de 2003 e Dezembro de 2006.

⁴¹ Esse número de Proposições analisadas representa 38,06 % do total de Proposições disponíveis no site da ALERJ para a Legislatura em questão.

No conjunto dos discursos proferidos na ALERJ, em 797 oportunidades⁴², foram encontradas citações diretas a municípios do estado. Quando em um discurso fez-se referência a uma região do estado, contabilizava-se um ponto para cada município que a compunha. Para isso, foi utilizada como base a divisão regional oficial do estado fornecida pela Fundação CIDE. No gráfico 1, consta a distribuição por temas dessas citações.

Gráfico 1

Distribuição, por temas, das citações a municípios do estado do Rio de Janeiro, em discursos proferidos no plenário da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007)



Fonte: Elaboração própria a partir da análise de discursos proferidos na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

O gráfico 1 demonstra que a maior parte das citações foi realizada quando os discursos se enquadravam no tema político-administrativo. Dentro desse contexto, assuntos como regulamentações de leis, corrupção, gerenciamento de recursos públicos, além de elogios e críticas as administrações de aliados e adversários políticos marcaram quase metade (42%) das referências diretas a municípios. Os outros dois temas de destaque nesse evento foram Saúde (14% das citações) e Transporte (15%). Estes estiveram relacionados, em grande medida, a assuntos como a precariedade dos

⁴² Ver tabela completa com as citações por município, em anexo.

sistemas de saúde e das estradas do estado, e os altos preços dos pedágios nas principais rodovias que cortam o estado.

Em um primeiro momento causou estranheza que um tema como segurança pública não tenha se destacado nos discursos dos deputados que compõem a Assembléia Legislativa de um estado com elevados índices de criminalidade. Contudo, uma análise mais detalhada revelou esse tema esteve sim presente em muitos discursos, mas de forma muito subordinada ao tema político-administrativo. Quase na totalidade das vezes, os deputados utilizaram o tema segurança apenas como mais um índice que justificava críticas ou elogios às administrações municipais e do governo do estado. Desta forma, como o objetivo principal desses discursos era ressaltar os vínculos territoriais de aliados políticos ou contestar os vínculos dos adversários, por meio de um enfoque que buscava ressaltar a competência administrativa de uns e a incompetência de outros, fez-se a opção, nos levantamentos, pela inclusão da maior parte desses discursos no tema político-administrativo, apesar de citarem alguns aspectos da segurança pública.

Vale lembrar que esta distribuição quantitativa dos temas dos discursos, diferentemente da contabilização dos temas das proposições parlamentares que será apresentada mais à frente, somente considerou aqueles discursos que buscavam, através de citações textuais de municípios ou regiões do estado, explicitar os vínculos de compromisso com localidades específicas do estado. Os discursos que tratavam dos mais variados temas, mas que não faziam referência direta a localidades do estado não foram contabilizados sendo, desta forma, excluídos da análise.

A forte presença do tema político-administrativo revela uma preocupação normalmente muito presente em ambientes políticos com elevado grau de competitividade eleitoral, como foi o caso da disputa eleitoral para uma vaga na ALERJ nas eleições de 2002: a busca pela minimização dos vínculos de compromisso de partidos e políticos adversários associada à necessidade de ressaltar os vínculos territoriais e a competência de seu grupo político no tratamento de determinadas questões.

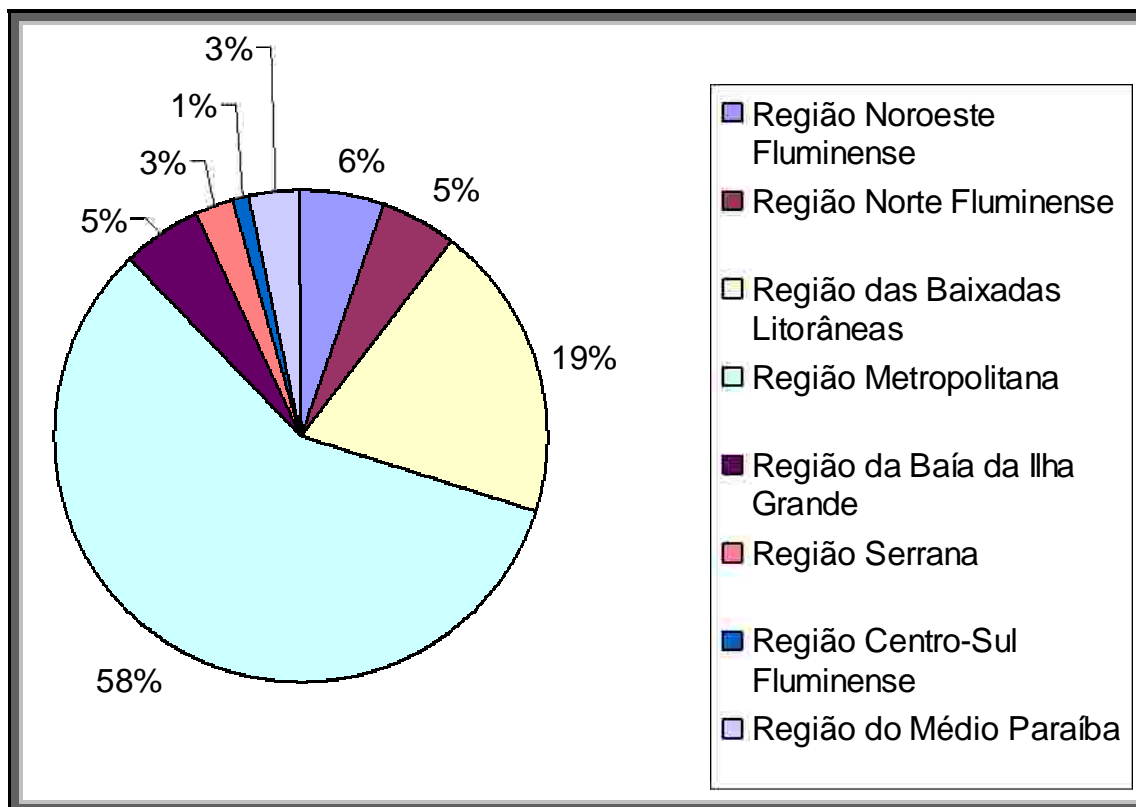
Os discursos são aqui concebidos como um dos mecanismos por meio dos quais os representantes políticos buscam estabelecer vínculos territoriais para, a partir daí, poderem exercer suas territorialidades. Em outras palavras, quando fazem citação direta

a localidades específicas, os discursos tornam-se parte de um conjunto de ações estratégicas dos deputados que objetiva o exercício do controle político sobre determinadas porções do espaço, as quais, neste caso, passar a se configurar em territórios políticos. Note-se que, por se tratar de um recurso objetivo e operacional para o exercício de poder político sobre determinadas porções do espaço, os discursos acabam criando territórios muitas vezes sobrepostos para os distintos políticos que compõem a Casa Legislativa. Porém, quando a instituição, neste caso a ALERJ, é tomada como um corpo político único, esses discursos proferidos pelos Deputados Estaduais, em conjunto, concedem a determinados espaço sejam eles alvos de territorialidades sobrepostas ou não, uma espécie de centralidade para o conjunto das preocupações políticas. É nesse contexto que se busca, neste estudo, assim como já foi mais extensamente explicado, a verificação empírica da hipótese, oriunda da tendência indicada em outros estudos mais focados nas ações individuais de determinados deputados, de que, na escala municipal, os territórios criados pelo *compartilhamento-dominância* político-eleitoral seriam alvos preferenciais de ações de caráter concentrado dos representantes políticos, exercendo assim papel central na territorialidade da instituição político-representativa.

A distribuição por regiões das citações em discursos proferidos em plenário pelos Deputados da ALERJ (gráfico 2) revelou, em primeiro plano, uma forte tendência concentradora no entorno da cidade do Rio de Janeiro. todas as citações referentes a municípios específicos do estado, quase 60% referiram-se aos municípios que compõem a Região Metropolitana.

Gráfico 2

Distribuição, por regiões do estado, das citações a municípios do Rio de Janeiro, em discursos proferidos no plenário da ALERJ (Legislatura 2003 – 2007)



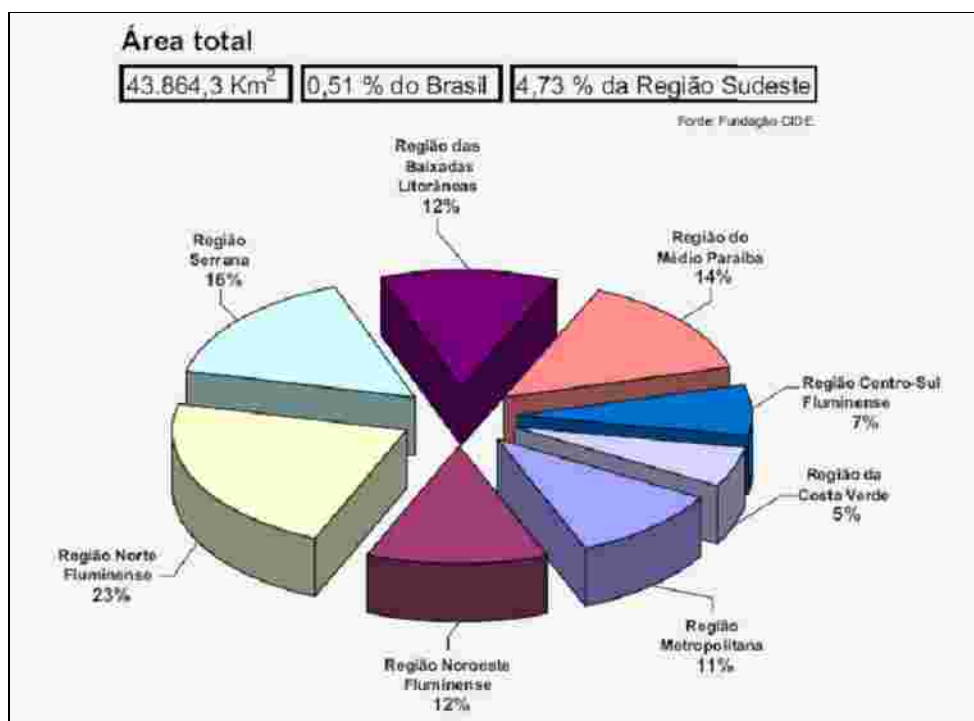
Fonte: Elaboração própria a partir da análise de discursos proferidos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

Em segundo lugar, a área que demonstrou ser também um alvo de destaque dessas tentativas, por parte dos deputados estaduais, de criação de vínculos de compromisso, por meio de discursos, foi a região das Baixadas Litorâneas, com 19% das citações. As outras seis regiões que compõem o estado não chegaram a ser alvo de nem 1/4 (um quarto) das referências em discursos. Este fato torna-se curioso, quando lembramos que essas outras regiões juntas correspondem à maior parte da extensão territorial do estado e à cerca de 2/3 (dois terços) do total de municípios (ver figura 6 e tabela 5).

Para uma melhor visualização da territorialidade da ALERJ, os dados de distribuição espacial das referências diretas a localidades do estado em discursos proferidos em plenário foram mapeados (ver mapa 7).

Figura 6

Dimensões do estado do Rio de Janeiro



Fonte: FUNDAÇÃO CIDE (2005: 4).

Tabela 5

Número de municípios por região do estado do Rio de Janeiro

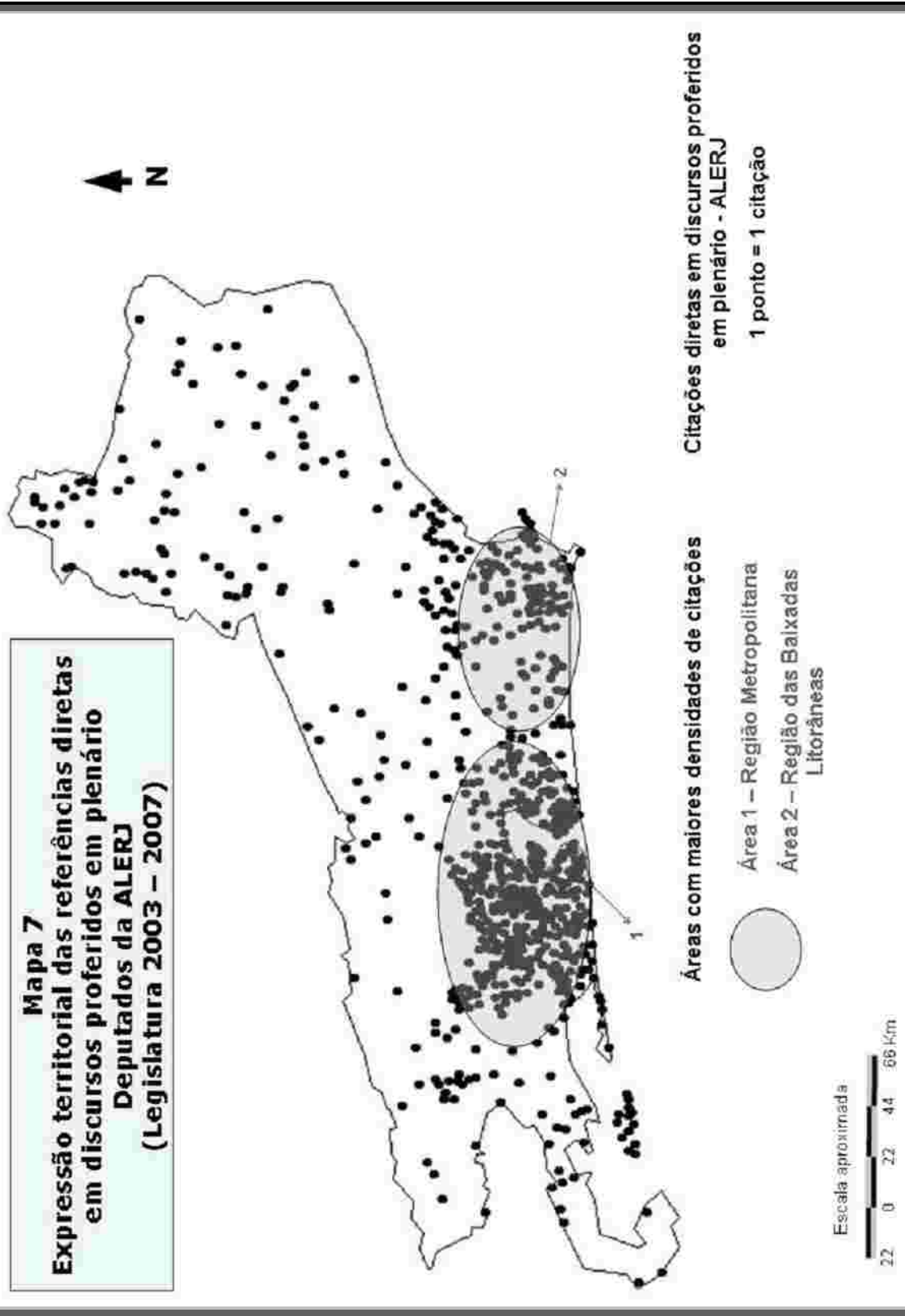
Regiões do estado do Rio de Janeiro ⁴³	Número de municípios por região ⁴⁴
Região Metropolitana	17
Região Noroeste Fluminense	13
Região Norte Fluminense	09
Região Serrana	14
Região das Baixadas Litorâneas	13
Região do Médio Paraíba	12
Região Centro-Sul Fluminense	10
Região da Costa Verde	04
Estado	92

Fontes: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da Fundação CIDE.

⁴³ Divisão político-administrativa do estado do ano de 2004.

⁴⁴ Ano de referência: 2005

Mapa 7
Expressão territorial das referências diretas em discursos proferidos em plenário
Deputados da ALERJ
(Legislatura 2003 – 2007)



Fonte: Elaboração própria a partir da análise de discursos proferidos na ALERJ. Mapeamento realizado com Philcarto.

Na observação do mapa 7, percebe-se claramente, a centralidade concedida às regiões Metropolitana (área 1) e das Baixadas Litorâneas (área 2), com grande destaque para a primeira, expressa pela maior densidade de citações a municípios que compõem essas regiões.

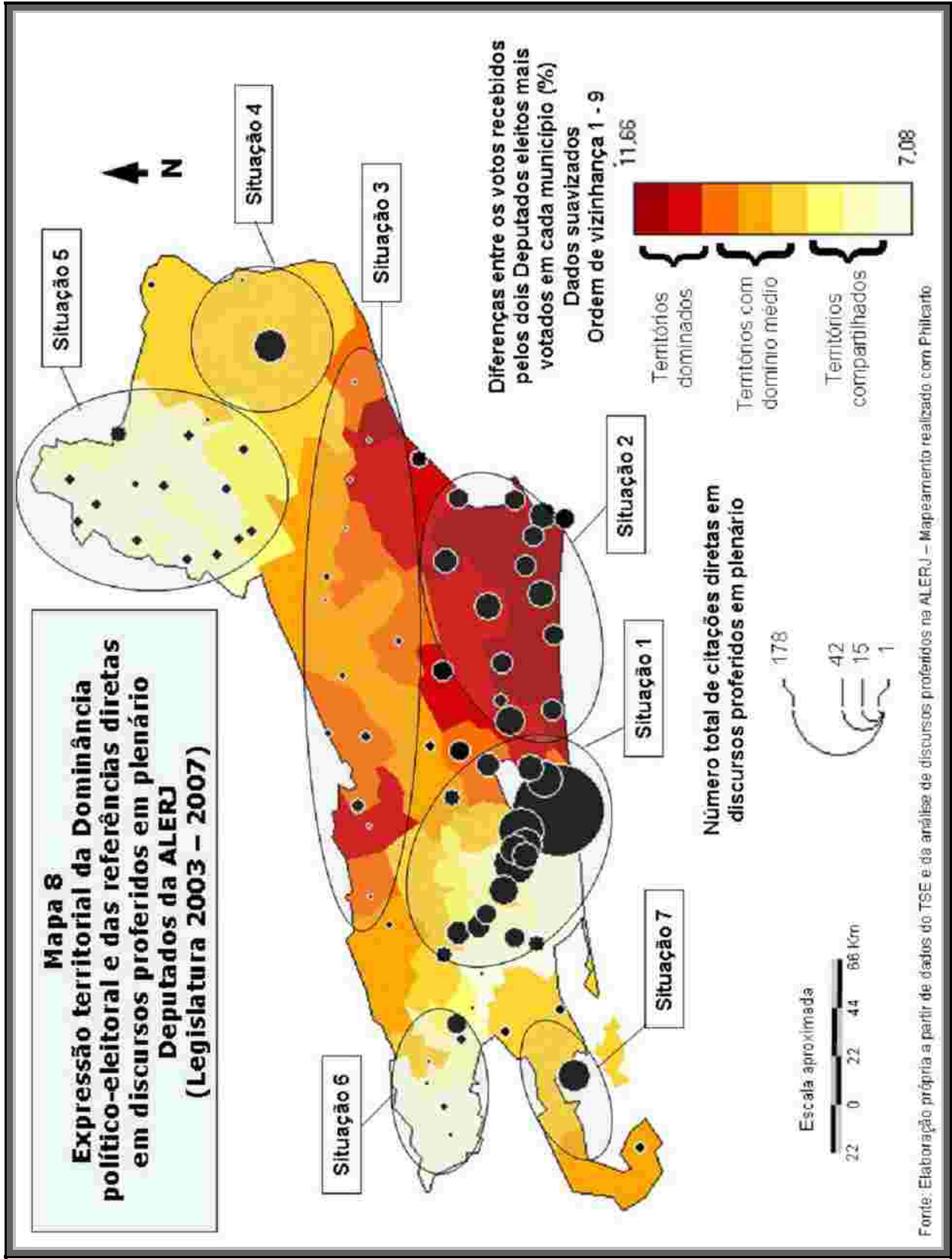
O confronto entre a busca pelo estabelecimento de vínculos territoriais por meio de discursos e a expressão territorial da *dominância* político-eleitoral dos deputados que compõem a ALERJ deu origem ao mapa 8. Este mapa revela sete situações que merecem análise mais detalhada.

As áreas com territórios compartilhados apresentaram dois tipos de padrão de relação: a região Metropolitana caracterizou-se pela proporcionalidade direta entre o *compartilhamento* do território político e a maior densidade de citações em discursos proferidos na ALERJ (mapa 8, situação 1); enquanto que a região Noroeste do estado (situação 5) e o Médio Vale do Paraíba (situação 6) demonstraram uma relação inversamente proporcional entre os dados. Nesse sentido, à primeira vista, a hipótese da competitividade e do *compartilhamento* do território parece apenas ser aplicável a apenas uma porção do estado. No entanto, uma observação mais apurada revela que as situações 5 e 6 podem ser enquadradas nos casos excepcionais em que outras características do ambiente político-eleitoral municipal acabam condicionando, de maneira diferenciada, o desenrolar das ações estratégicas dos deputados.

A região Metropolitana confirmou claramente as expectativas. Obviamente, por se tratar da área com a maior concentração populacional e por isso abrigar a grande maioria do eleitorado do estado (ver mapa 9), tendeu a ser um alvo importante das práticas estratégicas dos representantes eleitos. Contudo, relacionar o padrão encontrado somente ao quantitativo populacional seria uma abordagem limitada e ingênua.

A análise de outras variáveis caracterizadoras do ambiente político-eleitoral é também um processo muito importante que permite um entendimento mais aprofundado da conexão entre as ações estratégicas dos representantes políticos e o processo eleitoral, além de, ao mesmo tempo, proporcionar a ampliação das possibilidades de análise das outras situações que se apresentam no restante do território fluminense.

Mapa 8
Expressão territorial da Dominância
político-eleitoral e das referências diretas
em discursos proferidos em plenário
Deputados da ALERJ
(Legislatura 2003 – 2007)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE e da análise de discursos proferidos na ALERJ – Mapeamento realizado com Philcarto