

INIMIGO SILENCIOSO: A INVISIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO TERRITORIAL DESPROPORCIONAL NA CONSTITUINTE DE 1993-1994

Rogério Schlegel (Unifesp)

*Versão final de comunicação para o
XXVIII Simpósio Nacional de
História, em Florianópolis, de 27 a 31
de julho de 2015*

Guarulhos

2015

**INIMIGO SILENCIOSO: A INVISIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO TERRITORIAL
DESPROPORCIONAL NA CONSTITUINTE 1933-1934**

ROGERIO SCHLEGEL¹

A investigação do processo constituinte brasileiro do início dos anos 1930 revela que os estudos sobre o tema têm subestimado a desproporção na representação do ponto de vista territorial que está na origem da formação daquela Assembleia Nacional Constituinte (ANC). O chamado *malapportionment* naquela assembleia supera os níveis relatados em trabalhos anteriores e afetou o potencial de coalizão dos Estados subrepresentados – basicamente os mais populosos e, em especial, São Paulo. Considerando que os representantes dessas unidades foram os que mais trabalharam contra a concentração de poderes defendida pelo Governo Provisório, ator decisivo em todo o processo, esse *malapportionment* ampliado contribuiu para dar à Federação Brasileira caráter mais centralizado do que se poderia esperar caso a composição da ANC estivesse mais próxima da proporcionalidade entre as populações.

O presente trabalho aponta esta incompletude nos estudos anteriores e avança uma hipótese relacionada ao debate público e ao mundo das ideias para colaborar na compreensão desse viés. É um argumento em dois tempos: os estudos das últimas décadas teriam dado menor atenção à desproporcionalidade na representação porque muitos atores da época também o fizeram; e, em especial no caso da oposição ao Governo Provisório de Getúlio Vargas, os participantes daquela Assembleia Constituinte atribuíam maior relevância à persuasão do que à aritmética dos votos, além de possuírem outras bandeiras – em especial, a anistia aos líderes do movimento de 1932.

A falha básica dos estudos sobre desproporção na representação da Constituinte de 1933-1934 é deixar de levar em conta os representantes classistas, que ocuparam 15,7% das cadeiras – 40 em 254 constituintes. É por conta disso que Nicolau (1997), ao utilizar um indicador sintético que permite comparar o *malapportionment* ao longo do tempo, apresenta valores subestimados para essa desproporção. O elevado grau de *malapportionment* e seus efeitos também escaparam a obras sobre o período recorrentemente citadas, como Gomes

¹ Docente da Unifesp (Universidade Federal de São Paulo), pesquisador do CEM/Cebrap (Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e do Nupps-USP (Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo). Pesquisa desenvolvida com o apoio da Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), cujo apoio viabilizou a preparação do *paper* e a participação no evento.

(1982 e 1980), Silva (1967, 1968 e 1969), Skidmore (1988) e Neto (2013), que passaram ao largo da questão, embora retratem o conflito entre centralistas e regionalistas como um dos temas centrais da política do período.

Os classistas com poder de voto na ANC de 1933/1934 foram uma invenção gradual do Governo Provisório, como se verá adiante. Na prática, eles votaram em sintonia com os tenentes (Skidmore, 1988: 39) e se comportaram como base aliada de Getúlio Vargas, ainda que uma base nem sempre estável nem “plenamente confiável” (Barreto, 2002, 39). Do ponto de vista territorial, os classistas representaram uma força pró-centralização. Seu caráter de contraponto às grandes bancadas estaduais foi explicitado em diversos documentos do governo e dos grandes partidos regionais (Gomes, 1980: 482).

Este *paper* aborda a questão do *malapportionment* com maior profundidade, mas passa por outras que marcaram o processo constituinte de 1933-1934. Notadamente, os movimentos do Governo Provisório para dar as cartas nesse processo, atuando em diferentes momentos: na definição das regras eleitorais, na inclusão de deputados classistas, na redação de um anteprojeto constitucional por comissão de notáveis, na escolha do presidente da ANC, na elaboração de um Regimento Interno, na inclusão de ministros como oradores nos debates e na indicação do líder da maioria (inicialmente um ministro e posteriormente um deputado aliado ao Catete). O estágio atual da pesquisa não permite delinear com segurança os blocos em que se dividiram os deputados constituintes, sobretudo do ponto de vista territorial, mas inventários anteriores são mobilizados para dar uma ideia inicial de possíveis divisões e dinâmicas ligadas ao desenho da federação durante os trabalhos constitucionais.

Embaralhando as cartas

O processo constituinte de 1933-1934 tem início com a própria Revolução de 1930. O decreto que estabeleceu o Governo Provisório já previa a criação de uma assembleia nacional constituinte, que criaria uma nova organização constitucional, revendo e corrigindo os males da Constituição de 1891. Os vários passos do processo constituinte tomaram anos. O primeiro deles foi a elaboração de um novo Código Eleitoral. Em 10 de fevereiro de 1931, decreto governamental estabeleceu que deveria ser formada uma comissão cujos objetivos seriam o estudo e a revisão de toda a legislação eleitoral existente no Brasil, com a apresentação final de um projeto de código eleitoral. Esta era, sem dúvida, a primeira iniciativa formal do

Governo Provisório no encaminhamento da questão. A inauguração oficial dos trabalhos da Comissão Legislativa só ocorreu três meses depois, em 4 de maio.

O novo Código Eleitoral se tornou o Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, estabeleceu o voto universal (incluindo as mulheres e todos os maiores de 21, mas não extensivo aos analfabetos) e secreto (mas não obrigatório). A conquista do voto secreto representava uma aspiração antiga de todos aqueles que, vendo-se excluídos do poder, lutavam para alcançá-lo ainda na década de 1920. Neste sentido, a consagração do voto secreto representava o cumprimento de uma primeira grande promessa da revolução e da Aliança Liberal, no sentido do saneamento dos costumes políticos e também um passo essencial para sua reintegração no futuro regime constitucional. Outra novidade do Código era a representação proporcional, prevista para todos os órgãos coletivos de natureza política do país. E a criação da Justiça Eleitoral – retirando do Poder Legislativo o direito de fiscalizar as eleições e reconhecer os eleitos.

As distorções na representação da ANC começam neste ponto. Detalhe nada irrelevante é que a comissão do Código Eleitoral não incluiu a previsão da representação profissional no texto que entregou ao Palácio do Catete. No entanto, por sugestão dos tenentistas, Vargas decretou o Código Eleitoral com dispositivo que contemplava a representação classista na Constituinte em seu antepenúltimo artigo:

Art. 142. No decreto em que convocar os eleitores para a eleição de representantes á Constituinte, o Governo determinará o número de representantes nacionais que a cada Estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais.

Parágrafo único. Cada Estado, o Distrito Federal e o Território do Acre constituirá uma região eleitoral.

Como se observa, o Código Eleitoral já determina a participação da representação profissional na Constituinte, mas não estabelece seu status. Durante o ano que se seguiu, o caráter deliberativo ou apenas consultivo da representação profissional esteve em discussão. O Ministério da Justiça enviou ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, a título de consulta, um anteprojeto prevendo voz e voto para os classistas na Constituinte; o tribunal manifestou-se contrariamente ao anteprojeto e sugeriu que a participação fosse consultiva. Outros setores fizeram oposição aberta à pretensão:

Havia quem defendesse a revogação do artigo 142 do Código Eleitoral. Uma corrente de opinião liderada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e

que voltaria a se manifestar na Constituinte, desejava que essa representação atuasse como órgão consultivo. O Ministério da Justiça encaminhou ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (TSJE), para consulta, um anteprojeto determinando que as entidades teriam direito de voz e voto na Constituinte. O TSJE manifestou-se contrário à idéia e sugeriu que essa participação fosse apenas “consultiva”. Outras, em especial o Clube Três de Outubro, advogavam pelos poderes deliberativos, a exemplo da decisão do Governo, mas queria influenciá-lo para que adotasse o “seu” modelo. Há fortes indícios de que o Governo Provisório sempre tenha pretendido regulamentar a medida como o fez (com atribuições deliberativas), como comprova o anteprojeto enviado ao TSJE, contudo, a confirmação dessa intenção dependeria de conjunturas políticas e esteve, por conseguinte, sujeita a desenlaces alternativos (Barreto, 2002).

Em 1932, ainda antes do levante pela Constituição, o Governo Provisório editou o Decreto 21.402, que fixava para 3 de maio de 1933 a realização de eleições para a Assembleia Nacional Constituinte. Também previa a formação de uma comissão encarregada de elaborar um anteprojeto que deveria ser apresentado pelo governo quando da abertura dos trabalhos da Constituinte. A “mão pesada” do Executivo na preparação da nova Constituição fica clara em diferentes momentos. Em 1º de novembro de 1932, o Decreto 22.040 criava a Comissão Constitucional, que reuniria notáveis indicados por Vargas para adiantar os trabalhos constitucionais e já apresentar um texto básico na instalação da ANC que se instalaria no ano seguinte. A comissão teria “tantos membros quantos fossem necessários” visando a representação das “correntes organizadas” de opinião e de classe, “a juízo do chefe do governo” (BRASIL, 1932 [Dec 21.402 de 14/5/1932]). Esse grupo ficaria conhecida como Subcomissão do Itamaraty, pelo fato de se reunir no prédio do Ministério das Relações Exteriores à época. Possuía 12 integrantes, todos ligados direta ou indiretamente ao governo.

Os trabalhos da subcomissão ocorrem de novembro de 1932 até maio de 1933, quando se encerraram as reuniões, restando apenas a redação final para a assinatura do anteprojeto constitucional. Houve divergências que permitiram antever pontos de conflito na futura ANC. Por exemplo, em relação aos representantes classistas (que, por fim, não foram contemplados no anteprojeto) ou sobre a unidade ou dualidade da organização judiciária. Mas é a discussão sobre centralização política que se revela um divisor de águas. Grosso modo, alinharam-se de um lado os defensores da autonomia estadual, como Artur Ribeiro, Antônio Carlos e Prudente

de Moraes, e, de outro, defensores da centralização, como Oliveira Viana, João Mangabeira e Temístocles Cavalcanti.

Governo Provisório dá as cartas

O grande episódio subestimado pela visão que se tornou convencional sobre o período é a definição da representação na ANC. O Decreto 22.621, de 5 de abril de 1933, é sempre lembrado por ter trazido o Regimento Interno da ANC, elaborado pelo próprio Executivo – uma clara ingerência do Governo Provisório nos trabalhos constituintes. “Este talvez tenha sido o documento que mais explicitamente atestava a interferência do ‘Príncipe’ nos assuntos pertinentes à Assembleia, pois não havia uma legislação que previsse a convocação de uma constituinte”, observou Gomes (2007: 83). A questão é que o decreto também introduziu na Constituinte 40 deputados classistas e os combinou com uma composição desproporcional em termos territoriais para os demais 214 representantes. A exposição de motivos do decreto se alonga na justificativa para isso, dedicando 8 dos 12 parágrafos ao assunto, de forma que merece ser lembrada:

Deteve-se o Govêrno, mais demoradamente, no estudo do número dos representantes - assunto que vem sendo objeto de atenção desde os primeiros anos do regimen republicano, e, não obstante, continúa com o mesmo aspecto que lhe deram os constituintes de 1890.

Foram êsses constituintes que inseriram na lei básica brasileira os seguintes preceitos, como paragrafos do artigo 29:

"O número de Deputados será fixado por lei na proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo êsse número ser inferior a quatro por Estado.

Para êsse fim, mandará o Govêrno Federal proceder, desde. já, ao recenseamento da população da Republica, o qual será revisto decenalmente."

Apesar do imperativo de tais disposições e de um cuidadoso recenseamento, praticado no País, ha pouco mais de uma decada, o número de deputados não foi modificado, fracassando todas as tentativas que surgiram nêstes trinta anos.

Em 1931, a primeira comissão legislatihva nomeada pelo Govêrno para elaborar a reforma eleitoral, fez apenas uma pequena alteração para mais no número dos representantes á Assembléia Nacional, em relação ao total antigo. Tal alteração

porém, não subsistiu no trabalho da comissão revisora do Código Eleitoral, ficando a solução ao arbitrio do Governo.

Em novembro do ano passado, começou os seus trabalhos a Sub-Comissão incumbida de elaborar o ante-projeto constitucional. Os concidadãos que compõem essa Corporação além do brilhantes cultores de direito público, foram, em sua maioria, parlamentares; outros conhecem fundamente o problema, por força de altos cargos que exerceram na Câmara dos Deputados. Logo, nas primeiras sessões, tratou a Sub-Comissão do Poder Legislativo, cujo capítulo foi redigido sem demora pela ausência de discordâncias maiores, que, entretanto, surgiram e, de modo intenso, quando chegou o momento de se fixar o número dos deputados à Assembléia Nacional e de estabelecer outros aspectos da sua composição.

Em face dessa disparidade de opiniões, o Governo achou de melhor alvitre manter o statu-quo, isto é, o critério da tradição, para a representação política na Assembléia Nacional, com a mesma distribuição pelos Estados, acrescentando dois deputados para o território do Acre, em obediência ao Código Eleitoral, que deu direitos políticos àquêle território e quarenta para a representação das associações profissionais, a que alude o Código Eleitoral, no seu art. 142.

O Governo Provisório argumenta que, por ser assunto controversa, sem consenso na Subcomissão Itamaraty, a questão da composição teria sido resolvida “pelo critério da tradição”: teria sido mantido o status quo, com a distribuição que vigia anteriormente – basicamente as regras da Constituição de 1891, com as proporções de população não atualizadas pelos dados do Censo de 1920 (então o mais recente, já que não houve Censo em 1930). O argumento é parcial: a tradição é deixada de lado com a inclusão de 40 representantes das associações profissionais – os chamados classistas –, que aparecem apenas nas duas últimas linhas dedicadas à composição da câmara.

E o caráter deliberativo dos classistas estava apenas implícito no artigo 3º:

A Assembléia Nacional Constituinte compôr-se-á de duzentos e cinquenta e quatro deputados, sendo duzentos e quatorze eleitos na forma prescrita pelo Código Eleitoral (...) decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) e assim distribuídos: Amazonas, quatro; Pará, sete; Maranhão, sete; Piauí, quatro; Ceará, dez; Rio Grande do Norte, quatro; Paraíba, cinco; Pernambuco, dezesete; Alagoas, seis; Sergipe, quatro; Bahia, vinte e dois; Espírito Santo, quatro; Distrito Federal, dez; Rio de Janeiro, dezesete; Minas Gerais, trinta e sete; São Paulo, vinte e dois; Goiás, quatro;

Matto Grosso, quatro; Paraná, quatro; Santa Catharina, quatro; Rio Grande do Sul, dezeseis; Teritorio do Acre, dois; - e quarenta eleitos - na fôrma e em datas que serão reguladas em decreto posterior - pelos sindicatos legalmente reconhecidos e pêlas associações de profissões liberais e as de funcionarios publicos existentes nos termos da lei civil.

Dias depois, o Decreto 22.653 explicitamente confirmou os poderes amplos e integrais dos classistas, ao afirmar em seu artigo 1º que os representantes das associações profissionais teriam “os mesmos direitos e regalias que competirem aos demais de seus membros”².

Em matéria de desproporção territorial, tratava-se de reproduzir a distribuição vigente em um arranjo em que os recursos de poder dos estados dependiam menos do número de representantes do que de esquemas de manipulação das instituições da democracia representativa, como a capacidade para “degolar” candidatos eleitos. Ou seja, na Primeira República, a matemática das coalizões – a solução de conflitos de interesse por meio de votações e composições que levem em conta a força numérica de cada ator no Parlamento – podia ser vista como assunto de importância secundária. Essa ideia pode ser a chave para entendermos por que a distribuição das cadeiras não provocou as reações que, com os olhos de hoje, seriam de se esperar. E o fato de as reações dos prejudicados pela desproporção na ocasião serem discretas ou inexistentes pode ajudar a explicar por que os analistas deixaram passar episódio tão decisivo.

É verdade que um dos pontos da plataforma da Chapa Única por São Paulo Unido, que congregou os candidatos de oposição no Estado, era “representação proporcional à população em uma das Câmaras, representação igual dos Estados na outra” (Silva, 1968: 152-3). Mas esse era apenas parte do enunciado de 1 dos 12 pontos da plataforma – que não era o primeiro nem foi dos mais ressaltados na campanha. Outros partidos de Minas e do Rio Grande do Sul se posicionaram contra a representação classista, pelo menos até a instalação dos trabalhos constituintes. Sintomaticamente, no outro polo, o da defesa dos classistas, estavam os pequenos Estados, notadamente os do Norte, que apostavam em atuação unida e articulada na Constituinte e na bancada classista como contrapeso aos grandes Estados (Gomes, 1980: 435).

² O Decreto 22.653 estabeleceu indiretamente como seria a distribuição das 40 cadeiras classistas, ao fixar o total de vagas de cada classe e a extração das cadeiras correspondentes às associações civis (Barreto, 2002: 39): empregados teriam 20 cadeiras, duas delas destinadas às associações de funcionários públicos e as 18 restantes aos sindicatos de empregados; empregadores teriam as mesmas 20 cadeiras, das quais 3 voltadas às associações de profissionais liberais e 17 aos sindicatos de empregadores.

Nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte, questões sobre a instalação daquele corpo legislativo dominam as sessões preparatórias e as primeiras sessões de trabalho. Outros assuntos fundadores são discutidos, como anistia aos cassados após a Revolução de 1932, validade do Regimento Interno preparado pelo Governo Provisório, forma de escolha do presidente da ANC, adequação da assembleia para decidir sobre outros assuntos durante seus trabalhos e a participação de ministros não-eleitos nas discussões. No entanto, não há qualquer discurso sobre a desproporcionalidade na representação das unidades territoriais (AANC, vol. 1). Certamente contribuíram para isso a censura à imprensa, o exílio ou recolhimento domiciliar a que foram condenados líderes do movimento de 1932 e a herança, em termos de ideias e práticas, da Primeira República. Como já foi afirmado, uma hipótese deste trabalho é que, no arranjo das décadas anteriores, os recursos de poder dos estados dependiam menos do número de representantes do que de esquemas de manipulação dos mecanismos eleitorais, como a “degola”.

O artigo 3º do decreto traz o número preciso de deputados que cabe a cada unidade da federação. A tabela 1 traz o número de deputados por UF e o *malapportionment* que essa divisão embute. Em termos de distribuição territorial, adotar o status quo representava uma conta de chegada. Os grandes estados eram prejudicados, mas alguns notadamente mais do que os outros. Minas ficou com 37 deputados, 17,3% dos deputados com distribuição territorial para uma população equivalente a 19,2% da nacional – considerados os classistas, a participação caía para 14,6% da assembleia. A subrepresentação de São Paulo era muitíssimo mais pronunciada: 22 deputados ou 10,3% da assembleia, para uma população equivalente a 15% da nacional. Considerados os classistas, a participação de São Paulo na assembleia cai para 8,7%. Minas integrou a Aliança Liberal, que fez a revolução; seu governante foi o único não substituído pelo Governo Provisório nos anos que se seguiram. São Paulo foi foco do levante constitucionalista e parte de sua elite política se encontrava com os direitos políticos cassados e/ou exilada no exterior.

Tabela 1 – Desproporção na composição da ANC 1933-1934, por unidade da Federação

POPULAÇÃO								Semclassistas				Comclassistas				ÍndiceD					
								REPRESENTS	DIFERENÇA	PM	PM	REPRESENTS	DIFERENÇA	PM	PM	Semclassistas	Comclassistas				
	1920*	%	1940*	%	PM	%	N	%	1920	1940	PM	N	%	1920	1940	PM	1920	1940	PM		
BRASIL	30.635.605	100,0	41236315	100,0	35935960	100,0	214	100				254	100,0								
MG	5888174	19,2	6.763.368	16,4	6325771	17,8	37	17,3	-1,9	0,9	-0,5	37	14,6	-4,7	-1,8	-3,2	1,9	0,9	0,5		
SP	4592188	15,0	7180316	17,4	5886252	16,2	22	10,3	-4,7	-7,1	-5,9	22	8,7	-6,3	-8,8	-7,5	4,7	7,1	5,9		
BA	3334465	10,9	3918112	9,5	3626289	10,2	22	10,3	-0,6	0,8	0,1	22	8,7	-2,2	-0,8	-1,5	0,6	0,8	0,1		
RS	2182713	7,1	3320689	8,1	2751701	7,6	17	7,9	0,8	-0,1	0,4	17	6,7	-0,4	-1,4	-0,9	0,8	0,1	0,4		
PE	2154835	7,0	2688240	6,5	2421538	6,8	17	7,9	0,9	1,4	1,2	17	6,7	-0,3	0,2	-0,1	0,9	1,4	1,2		
CE	1319228	4,3	2091032	5,1	1705130	4,7	10	4,7	0,4	-0,4	0,0	10	3,9	-0,4	-1,1	-0,8	0,4	0,4	0,0		
RJ	1559571	5,1	1849343	4,5	1704457	4,8	17	7,9	2,9	3,5	3,2	17	6,7	1,6	2,2	1,9	2,9	3,5	3,2		
DF	1157673	3,8	1762655	4,3	1460164	4,0	10	4,7	0,9	0,4	0,6	10	3,9	0,2	-0,3	-0,1	0,9	0,4	0,6		
PA	983507	3,2	944644	2,3	964076	2,8	7	3,3	0,1	1,0	0,5	7	2,8	-0,5	0,5	0,0	0,1	1,0	0,5		
AL	978748	3,2	951300	2,3	965024	2,8	6	2,8	-0,4	0,5	0,1	6	2,4	-0,8	0,1	-0,4	0,4	0,5	0,1		
PB	961106	3,1	1422282	3,4	1191694	3,3	5	2,3	-0,8	-1,1	-1,0	5	2,0	-1,2	-1,5	-1,3	0,8	1,1	1,0		
MA	874337	2,9	1235169	3,0	1054753	2,9	6	2,8	-0,1	-0,2	-0,1	6	2,4	-0,5	-0,6	-0,6	0,1	0,2	0,1		
PR	685711	2,2	1236276	3,0	960994	2,6	4	1,9	-0,4	-1,1	-0,7	4	1,6	-0,7	-1,4	-1,0	0,4	1,1	0,7		
SC	668743	2,2	1178340	2,9	923542	2,5	4	1,9	-0,3	-1,0	-0,7	4	1,6	-0,6	-1,3	-0,9	0,3	1,0	0,7		
PI	609003	2,0	817601	2,0	713302	2,0	4	1,9	-0,1	-0,1	-0,1	4	1,6	-0,4	-0,4	-0,4	0,1	0,1	0,1		
RN	537135	1,8	768018	1,9	652577	1,8	4	1,9	0,1	0,0	0,1	4	1,6	-0,2	-0,3	-0,2	0,1	0,0	0,1		
GO	511919	1,7	826414	2,0	669167	1,8	4	1,9	0,2	-0,1	0,0	4	1,6	-0,1	-0,4	-0,3	0,2	0,1	0,0		
SE	477064	1,6	542326	1,3	509695	1,4	4	1,9	0,3	0,6	0,4	4	1,6	0,0	0,3	0,1	0,3	0,6	0,4		
ES	457328	1,5	790149	1,9	623739	1,7	4	1,9	0,4	0,0	0,2	4	1,6	0,1	-0,3	-0,1	0,4	0,0	0,2		
AM	363166	1,2	438008	1,1	400587	1,1	4	1,9	0,7	0,8	0,7	4	1,6	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	0,7		
MT	246612	0,8	432265	1,0	339439	0,9	4	1,9	1,1	0,8	0,9	4	1,6	0,8	0,5	0,6	1,1	0,8	0,9		
AC	92379	0,3	79768	0,2	86074	0,2	2	0,9	0,6	0,7	0,7	2	0,8	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7		
		100,0		100,0		100,0											18,6	22,7	18,1		
																	D=	9,3	11,4		
																		9,1	11,4		
																		12,7	11,6		

* População presente (não a residente)

Além de Minas e São Paulo, tinham grandes representações:

. Bahia (22 deputados, 10,9% da população em 1920, 10,3% da assembleia, 8,7% contando os classistas)

. Rio Grande do Sul (17 deputados, 7,1% da população, 7,9% da assembleia, 6,7% contando os classistas)

. Rio de Janeiro e Distrito Federal (27 deputados, 8,9% da população, 12,6% da assembleia, 10,6% contando os classistas)³

. Pernambuco (17 deputados, 7% da população, 7,9% da assembleia, 6,7% contando os classistas).

Doze UFs estavam sobrerrepresentadas, sete delas por receberem os 4 deputados que eram o piso por estado: Rio Grande do Norte, Goiás, Sergipe, Espírito Santo, Amazonas e Mato Grosso. Único território, o Acre tinha 2 deputados.

O *malapportionment* verificado na composição da Constituinte de 1933 está longe de ser um dos mais elevados da história brasileira, *quando se ignora a participação dos classistas*. A avaliação muda quando se leva em conta o que o conceito embute. O *malapportionment* é usualmente definido como desvio do princípio “um homem, um voto”, pelo qual todo cidadão potencialmente tem suas preferências igualmente consideradas pelos

³ Na tabela, Rio de Janeiro e o Distrito Federal aparecem com uma só UF; isso se deve ao fato de os dados dos Censos de 1920 e 1940 localizados até agora colapsarem os dois territórios.

governantes. Por tradição, o foco da discussão sobre a desproporção na representação territorial é o desenho dos distritos considerados horizontalmente, isto é, como porções de um mapa bidimensional. Assim, o indicador de desproporcionalidade mais empregado da literatura é uma variação do índice idealizado por Loosemore e Hanby (1971) para os sistemas partidários. Compara-se o percentual de cadeiras de determinado distrito com o da população que nela habita para se chegar à desproporção parcial; a soma das divergências em todos os distritos dividida por 2 (para evitar contagem duplicada) representa o índice agregado de *malapportionment*. O chamado índice D equivale ao percentual de cadeiras alocadas “fora do lugar”⁴. O ponto de partida é que 100% das cadeiras estarão relacionadas a algum distrito.

A ANC de 1933-1934 desafia a interpretação convencional do *malapportionment* e também sua operacionalização. Sob inspiração de ideias corporativistas implementadas em países como a Itália e que se irradiavam para o mundo, o Governo Provisório brasileiro definiu que 40 em 254 dos constituintes seriam classistas –delegados de grupos profissionais que, em princípio, não representariam um território específico. Ignorar esse grupo na análise significa deixar de registrar um claro desvio do princípio “um homem, um voto”, uma vez que cada cidadão não contribuiu igualmente para sua escolha. Num cenário hipotético em que todas as unidades da federação estivessem proporcionalmente representadas por 214 deputados e houvesse outros 40 escolhidos por outros meios, de forma alguma se poderia afirmar que o princípio da representação igualitária estaria garantido. Da mesma forma, os representantes classistas não podem ser simplesmente considerados territorialmente neutros, pois podem ter vínculos determinados por sua origem geográfica, local de atuação profissional ou por compromissos políticos e/ou ideológicos. É precisamente este o caso, como será adiante.

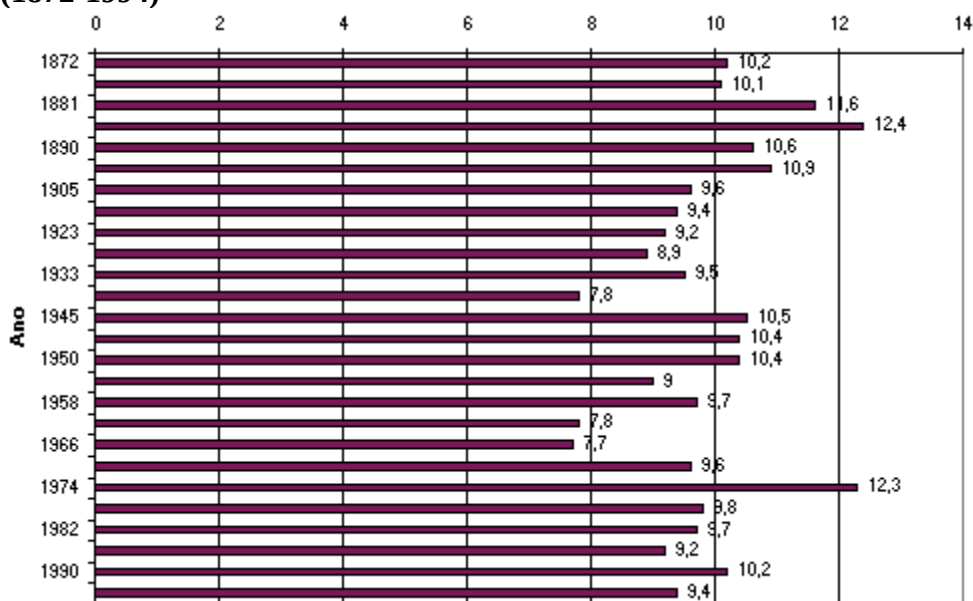
Utilizando-se o índice D sem classistas, chega-se à desproporção de 9,3 –o equivalente a considerar que 9,3% das cadeiras estão alocadas “fora do lugar” ou que é essa a magnitude de cadeiras que as unidades da federação subrepresentadas perderam ou, inversamente, as sobrerepresentadas ganharam. Nas mais abrangentes análises do *malapportionment* na história brasileira, Nicolau e Schmitt (1994) e Nicolau (1997) optaram por ignorar a existência dos classistas. Eles não apresentam a discussão em seus textos, mas seus cálculos

⁴ O índice D é obtido pela fórmula $D = 1/2 \sum [c_i - ch_i]$, onde c_i é o percentual de cadeiras da unidade i e ch_i é o percentual da população da unidade i .

revelam que foi essa a decisão. Os autores concluíram que menos de 10% das cadeiras estavam “fora do lugar” – no caso de Nicolau (1997), 9,6%, como se vê no gráfico 1.

A tabela 1 traz o cálculo do índice com três séries de dados populacionais. Uma se refere ao Censo de 1920 e outra ao Censo 1940, evidentemente não disponível à época da convocação da ANC. A outra série contempla um ponto médio entre 1920 e 1940 e pode se aproximar de projeções disponíveis para os atores políticos no começo dos anos 1930. O valor do índice D aparece nas seis últimas colunas e varia quando se compara o percentual de cadeiras à população apurada em 1920 (9,3), pelo Censo de 1940 (12,2) ou um ponto médio entre os dois (9,5), certamente mais próximo da população efetiva ao tempo da eleição.

GRÁFICO 1 - Distorção representativa por anos selecionados - Brasil (1872-1994)



Fonte: Nicolau, 1997

Esses cálculos, assim como os de Nicolau (1997) e de Nicolau e Schmidt (1995), não levam em conta a existência dos 40 deputados classistas. Incluindo esses representantes e os considerando desconectados de qualquer unidade da federação, o índice D se aproxima dos momentos de maior desproporcionalidade da história brasileira e supera o de muitas federações contemporâneas já analisadas em perspectiva comparada. Na tabela 1, as três últimas colunas à direita contemplam a diferença em pontos percentuais entre a representação de cada UF, considerados os classistas, e a proporção da população apresentada de três diferentes formas. Os valores do índice ficam entre 11,4 e 12,7 (conforme se utilizam dados da população do Censo de 1920 ou de 1940, respectivamente). Os maiores valores apurados

para as câmaras brasileiras são 1883, com 12,4, e 1974, com 12,3 (Nicolau, 1997). Numa comparação envolvendo 14 federações contemporâneas⁵, o índice de 1933 só não supera o da Argentina (Samuel e Snyder, 2001: 660-1).

Outros três decretos completaram os preparativos para as eleições à Constituinte. A escolha dos classistas foi objeto do Decreto 22.653, de 20 de abril de 1933, estabelecendo a forma da votação, e do Decreto 22.696, de 11 de maio de 1933, regulando as instruções para dar cumprimento ao pleito. Os sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho (até 20 de maio) poderiam eleger delegados-eleitores que, reunidos em convenção nacional no Distrito Federal – isto é, próximos da sede do Governo Provisório --, escolheriam os deputados classistas. Estas eleições seriam realizadas independentemente das de 3 de maio e com o conhecimento de seus resultados, pois estavam marcadas para julho.

Cartas na mesa

Nas eleições de 3 de maio, para os representantes da população em geral, concorreram 802 candidatos às 214 cadeiras. Nada menos que 1,2 milhão de brasileiros (do 1,4 milhão previamente alistado) foram às urnas. Na época, o país tinha menos de 40 milhões de habitantes. Os votantes foram menos numerosos do que na disputa entre Júlio Prestes e Getúlio Vargas, em 1930, quando cerca de 2 milhões votaram (Lira Neto, vol. 2: 139). A oposição foi maciçamente derrotada pela máquina dos “governos revolucionários”. Houve dominância do governo em 17 unidades da federação, com 151 deputados próximos ao Catete eleitos (Silva e Silva, 2013: 35).

Os decretos que regulamentaram a escolha dos classistas estabeleceram que seria feita perto de 3 meses após a eleição dos deputados do povo – em 20 (empregados), 25 (empregadores) e 30 de julho (funcionários públicos) e em 3 de agosto (liberais). A essa altura, o Governo Provisório já conheceria a correlação de forças inicial da Constituinte e poderia calcular com maior precisão o papel desejável para os representantes profissionais. Além disso, a votação propriamente dita foi marcada para um lugar específico, o Palácio Tiradentes, no Distrito Federal, onde a Constituinte iria depois funcionar. Essa regra fez com que a eleição se desse nas proximidades físicas do Governo Provisório e sem articulação regional formal – quer dizer, os delegados-eleitores se dirigiram diretamente para o centro do

⁵ O estudo incluiu (do menor para o maior *malapportionment*): Estados Unidos, Austrália, Suíça, África do Sul, Alemanha, Rússia, Áustria, Índia, México, Venezuela, Canadá, Brasil, Espanha e Argentina, todos com dados relativos à década de 1990.

poder, não havia a escolha de delegados estaduais ou regionais, que eventualmente favoreceriam a articulação territorial de interesses.

Diferentemente das eleições para o restante da ANC, a escolha dos classistas não foi promovida pela Justiça Eleitoral. Coube ao Governo Provisório reconhecer as entidades representativas que poderiam participar das eleições, homologar os delegados-eleitores, preparar e realizar a votação, apurar os votos e, finalmente, promulgar eleitos e os suplentes. Coube ao ministro do Trabalho em pessoa – não ao da Justiça, que acompanhava os preparativos eleitorais – presidir as reuniões de votação. A Justiça Eleitoral só teria participação na fase final do processo: caberia a ela homologar os eleitos e, em função disto, apreciar processos de contestação dos resultados (Barreto, 2002: 35). O fato é especialmente significativo considerando como Governo Provisório e seus defensores no campo do constitucionalismo liberal enfatizaram a criação da Justiça Eleitoral como medida comprometida com a superação dos vícios da Primeira República.

Só participavam da eleição dos classistas os sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho. Apenas 8 entidades tomariam parte se fosse mantido o prazo original estipulado nos decretos presidenciais, dia 20 de maio. A data acabou transformada no prazo máximo para o pedido de reconhecimento pelos sindicatos, com o dia 15 de junho como prazo final para a resposta do Ministério do Trabalho. Seguiu-se uma corrida pelo reconhecimento que interessava ao governo, tanto pelo fortalecimento da estrutura sindical oficial quanto pela sustentação da iniciativa de representação classista. Entre maio e 15 de junho de 1933, houve quase 150 reconhecimentos, contra pouco mais de 250 ocorridos desde a entrada em vigor do Decreto 19.770, que criou a oficialização dos sindicatos, em março de 1931 (Barreto, 2001).

A homologação era apenas o primeiro de uma série de passos até a chance concreta de votar. O sindicato – ou associação civil, no caso dos funcionários públicos e profissionais liberais – precisava realizar uma assembleia com o fim de indicar um de seus filiados como delegado-eleitor. Em seguida, era preciso informar, por telegrama, o nome do escolhido ao Ministério do trabalho e, na sequência, enviar cópia autenticada da ata da assembleia. O indicado precisava chegar ao Distrito Federal ao menos oito dias antes da votação, trazendo todos os documentos que atestassem os seus poderes (prova de que exercia a profissão há pelo menos dois anos, filiação à entidade que representava, cópia da ata da reunião em que fora eleito, um exemplar do estatuto da entidade, todos autenticados pela diretoria). Uma vez

reconhecidos os delegados-eleitores, seus nomes ainda precisavam sair publicados no Diário Oficial⁶.

O formato da cédula também teve sua relevância. O sufrágio foi secreto, mas com voto em lista, não uninominal. O delegado-eleitor indicava até 3 nomes (2 titulares e 1 suplente), se fosse funcionário público; 5 nomes (3 titulares, 2 suplentes), se profissional liberal; 26 nomes (17 titulares e 9 suplentes), no caso dos empregadores; e 27 nomes (18 titulares e 9 suplentes), entre os empregados. Para alguém ser eleito, precisaria ter maioria absoluta de votos, não importando se a indicação tivesse sido feita como titular ou suplente. Vagas não preenchidas na primeira votação iam para um segundo turno, do qual só participariam os mais votados até o dobro de cadeiras em disputa. Nesse turno, maioria relativa era suficiente para eleger um constituinte. Diante de tal complexidade, os decretos do Executivo regulamentando a escolha deixaram aberta a possibilidade de sessão anterior à votação e de haver cédulas datilografadas ou mimeografadas, com vistas a composições.

Todas as regras deram vantagens ao Governo Provisório que nenhum outro setor chegava perto de possuir:

É nesse contexto que o Governo Provisório surge como único ator a conhecer os eleitores, a ter a condição privilegiada de atuar como o principal articulador político e maestro das negociações, portanto, com capacidade para coordenar os votos, viabilizar candidaturas de interesse dele ou, no mínimo, atuar com poder de veto sobre postulantes indesejáveis ou pouco confiáveis. (...)

A estratégia do Governo não foi a de atingir os objetivos pretendidos por meio de normas viciadas e casuísticas, as quais inevitavelmente deveriam produzir aquele resultado, e sim a de adotar regras que deixaram o pleito em aberto, o que redundaria em sucesso sem a necessidade de corrompê-lo. Assim, o voto em lista, a ausência de candidatos formais, a realização de uma única sessão de votação, na capital federal, e o estabelecimento de um patamar muito exigente de votos para garantir a eleição eram medidas que dificultavam a articulação e a viabilização de candidaturas e que, na prática, destacaram a condição de principal articulador político do Governo, o qual pôde comandar as reuniões de negociações (Barreto, 2002: 38).

A conclusão de Barreto leva em conta os resultados das votações. Na dos funcionários públicos, as duas cadeiras foram definidas no primeiro escrutínio, sem maiores dificuldades.

⁶ Barreto (2001) apurou que a listagem de cada classe foi publicada no Diário Oficial mais de uma vez, até atingir-se a versão definitiva, o que indica a dificuldade que o Ministério do Trabalho teve para administrar o processo e/ou as controvérsias em torno da oficialização dos delegados-eleitores,

No pleito dos empregadores, 15 das 17 vagas foram preenchidas no primeiro turno, mas houve grande disputa em torno das outras duas vagas. Na votação dos empregados, foi preciso um segundo escrutínio para definir seis cadeiras, num processo complexo e que só foi concluído 20 horas após o início da sessão. Finalmente, na votação das profissões liberais, nenhuma das três vagas foi eleita na primeira votação.

Resta discutir substantivamente por que se pode associar os classistas ao movimento de centralização –entendida como ampliação dos poderes do governo central em termos de extração, regulação e intervenção no domínio econômico e social. Fator que limita o mapeamento do comportamento das bancadas e dos representantes classistas, atualmente em curso, é a falta de votações nominais na ANC. Emendas, votos em separado e discursos ajudam a localizar as preferências dos constituintes, ainda que parte das negociações tenha se registrado fora do colegiado. No atual estágio da pesquisa, há sinais de que os classistas se alinharam predominantemente com os interesses do Palácio do Catete. Eles foram decisivos, por exemplo, para manter uma representação profissional no texto final da Constituição de 1934. Abelardo Marinho, representante dos profissionais liberais, foi dos mais ferrenhos defensores de eleições diretas apenas no nível municipal, propondo um Legislativo federal apenas com delegados profissionais que permitiram à assembleia nacional superar interesses particularistas e regionalistas. Os classistas também atuaram decisivamente para transformar a ANC em assembleia regular, após encerrada a redação da Constituição; como solução negociada prevaleceu a proposta de estender os mandatos até a posse dos eleitos pelas novas regras constitucionais –o que só se efetivou em 1935.

Como já assinalou Gomes (1980: 485), a influência governamental sobre os classistas que representavam os empregados foi grande, instalando-se no próprio processo de organização sindical e na escolha dos delegados-eleitores. Grande parte dos empregados prestou apoio a Vargas em momentos decisivos da Constituinte – na reforma do regimento interno e na eleição de Vargas para presidente, por exemplo (Gomes, 1980: 485). No caso dos empregadores, a atuação se concentrou em temas econômicos e merece apuração detalhada.

Gomes (1980: 486-487) apontou um duplo padrão de relacionamento dos classistas com o Catete e os interventores. No caso dos empregadores, as interventorias do Norte tiveram muito pouca participação na sua escolha; já para os empregados, os representantes do governo central nos Estados foram influentes na escolha da bancada como em sua atuação durante os trabalhos constituintes. No Centro-Sul, os interventores se aproximaram dos

empregadores – sendo paulista Armando de Salles Oliveira um caso extremo nessa direção e o fluminense Ari Parreiras, uma exceção – esteve próximo dos representantes operários. No caso dos representantes dos empregadores, a atuação esteve mais relacionada à defesa da indústria e do comércio, em oposição aos interesses agrários e ruralistas.

Referências bibliográficas

- ANAIIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE – 1933-1934. Câmara dos Deputados. Volumes I a XXII.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Aspectos institucionais e políticos da representação das associações profissionais, no Brasil, nos anos 1930. Porto Alegre, 2001. Tese de Doutorado em História, PUC-RS.
- _____. O Código Eleitoral de 1932 e a representação das associações profissionais. História em Revista. Pelotas, vol 8, dez. 2002.
- GOMES, Ângela de Castro. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira**, vol. 10 (O Brasil Republicano). Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 2007.
- _____. A representação de classes na Constituinte de 1934. In: _____ (org.). Regionalismo e centralização política: partidos e constituinte nos anos 30. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.
- NETO, Lira. **Getúlio (1930-1945): do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013 (segunda reimpressão).
- NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados**, vol. 40, nº 3, 1997.
- _____. e SCHMITT, Rogério. Representação, proporcionalidades e Democracia. **Monitor Público**, ano 2, nº5, março/abril/maio, 1995.
- SAMUELS, David; SNYDER, Richard. The value of a vote: *malapportionment* in comparative perspective. **British Journal of Political Science**, nº 31, 651-671, 2001.
- SILVA, Estevão Alves da; SILVA, Thiago Nascimento da. **Eleições no Brasil antes de 1945: os casos de 1933 e 1934**. Paper apresentado ao VI Seminário Discente do Departamento de Ciência Política da USP, 2013.
- SILVA, Hélio. 1932: a guerra paulista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- _____. 1933: a crise do tenentismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- _____. 1934: A Constituinte. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969.
- SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). 9ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.