

1980

TEXTO PARA DISCUSSÃO

DESpropORCIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NO CONGRESSO NACIONAL E SEUS EFEITOS NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS

Mathieu Turgeon
Pedro Cavalcante



1980

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, junho de 2014

DESproporcionalidade da Representação dos Estados no Congresso Nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais

Mathieu Turgeon*
Pedro Cavalcante**

* Professor adjunto de ciência política da Universidade de Brasília (UnB).

** Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D72

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 DESPROPORCIONALIDADE LEGISLATIVA, EMENDAS PARLAMENTARES E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO	9
3 EXPLICANDO OS GASTOS DISCRICIONÁRIOS FEDERAIS NO BRASIL	13
4 RESULTADOS	20
5 CONCLUSÕES	23
REFERÊNCIAS	24

SINOPSE

O artigo investiga como a desproporcionalidade na representação dos estados afeta a forma como o governo federal aloca recursos nas unidades subnacionais. O argumento principal da pesquisa é que estados sobrerrepresentados recebem mais recursos orçamentários federais *per capita*, principalmente, porque o Executivo tenderia a privilegiar estes estados se comparados aos estados sub-representados. A partir de dados de 1997 a 2010, o trabalho propõe e avalia um modelo para explicar gastos federais discricionários, mais especificamente, a execução das emendas parlamentares. Os resultados apoiam a hipótese de que estados sobrerrepresentados recebem mais do que os estados sub-representados, presumivelmente, porque o governo central estrategicamente orienta a alocação orçamentária para obter apoio legislativo.

Palavras-chave: desproporcionalidade representativa; relação Executivo-Legislativo; emendas parlamentares; federalismo; Brasil.

ABSTRACT

This paper explores how malapportionment affects the way Brazilian federal government allocates its resources to subnational units. Specifically, we argue that over-represented subnational units receive more *per capita* in discretionary federal spending because the executive seeks its legislative support. Using data from 1997 to 2010, we propose and evaluate a model for explaining discretionary federal spending. The findings support the hypothesis that over-represented subnational units receive more than under-represented ones, presumably because the central government strategically target them to gain legislative support.

Keywords: malapportionment; Executive-Legislative relations; fiscal federalism; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Este texto analisa a forma como determinados arranjos institucionais afetam a distribuição de recursos em sistemas federais como os Estados Unidos, Canadá e Brasil. Uma característica central das federações é como os interesses subnacionais estão representados em nível nacional. A representação em sistemas federais, sobretudo, aqueles que possuem estruturas bicamerais, raramente obedecem ao princípio democrático de “uma pessoa, um voto” (Samuels e Snyder, 2001). Ao contrário, as unidades subnacionais geralmente possuem representação desproporcional, isto é, algumas são sobre-representadas e outras sub-representadas.

Muitos estudos demonstram consequências negativas da desproporcionalidade, tais como desequilíbrios na barganha legislativa (Shugart e Carey, 1992; Lee, 2000) e na representação partidária (Groffman, Koetzle e Brunell, 1997), como também a persistência de forças autoritárias em países recentemente democratizados (Gibson e Calvo, 2000). O objetivo desse estudo é explorar outro importante efeito da representação desproporcional: como ela impacta a distribuição de recursos federais entre as unidades subnacionais. O argumento desta literatura, aplicado em outros arranjos federativos, é que estados sobre-representados normalmente recebem mais gastos do governo central do que os estados sub-representados (Lee, 1998; Atlas *et al.*, 1995). Os governos federais tendem a priorizar as despesas nas unidades subnacionais sobre-representadas, haja vista que elas representam uma melhor alocação de seus recursos escassos. De fato, o retorno em termos de influência política para o governo central é maior quando seus recursos são gastos em estados sobre-representados.

Nesse trabalho, propõe-se explorar os efeitos de padrão de desproporcionalidade representativa forte dentro de uma estrutura fiscal bastante descentralizada como a brasileira. Examina-se como a desproporcionalidade representativa afeta os gastos federais discricionários, mais precisamente, as execuções das emendas parlamentares destinadas às unidades subnacionais da Federação.

A temática ganha relevância na medida em que, no Brasil, as duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, são desproporcionais, especialmente a última. A Constituição de 1988 contribuiu para que o país seja considerado uma das federações mais descentralizadas do mundo, conferindo aos governos subnacionais

prerrogativas e responsabilidades significativas no âmbito fiscal. A junção destes dois arranjos institucionais torna o Brasil um caso interessante para análise, pois as distorções da desproporcionalidade representativa dos estados, no que tange à alocação de recursos federais, tendem a ser agravadas em arcabouços institucionais mais desproporcionais e descentralizados. Aliado a isto, como as funções legislativas das duas casas relativas ao orçamento são consideradas, em grande medida, com um funcionamento unicameral (Pereira e Mueller, 2002), as deturpações da desproporcionalidade representativa tendem a ser ainda mais intensas quando tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal refletem uma distribuição desigual de cadeiras legislativas.

A literatura ainda argumenta que por se tratar de uma democracia jovem, cujos atuais arranjos institucionais foram todos definidos principalmente pela Assembleia Constituinte de 1986, a distribuição de poderes dentro do Legislativo favoreceu determinados estados mais atrasados e menos desenvolvidos do país (Bohn, 2006). Embora estas regras possam ter contribuído para a transição democrática no Brasil, outra consequência possível é a ocorrência de obstáculos ao desenvolvimento econômico (Bruhn, Galego e Onorato, 2007).

Acredita-se ainda que a desproporcionalidade representativa tem exercido influência particularmente forte nas relações entre os Poderes no Brasil, dado o papel de destaque que o Executivo desempenha no processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 2006). Ao contrário de muitos outros sistemas presidencialistas, incluindo os Estados Unidos, em grande medida, as principais leis aprovadas se iniciam a partir do Poder Executivo, que, para tanto, deve assegurar o apoio de ambas as casas. Argumenta-se que parte deste apoio é obtido a partir da execução de emendas parlamentares. Neste processo de barganha entre o Executivo e o Legislativo, argumenta-se que o Executivo se sobressai quando expande seus recursos orçamentários aos estados sobrerrepresentados.

Com base nas despesas discricionárias federais do orçamento da União entre os anos de 1997 a 2010, avalia-se a hipótese de que estados sobrerrepresentados recebem mais transferências *per capita* do que os sub-representados. Os resultados desse trabalho indicam que, para cada cadeira desproporcionalmente distribuída no Congresso Nacional (CN), os estados recebem um adicional de R\$ 26 *per capita* em emendas por ano. Este valor é muito alto, uma vez que os estados recebem anualmente, em média, R\$ 253 *per capita* em emendas.

O restante deste trabalho está dividido da seguinte forma: a próxima seção define a desproporcionalidade legislativa e apresenta uma explicação teórica de como acredita-se que ela afeta a distribuição alocativa nas unidades subnacionais. A terceira seção oferece um modelo para explicar os gastos federais no Brasil. O modelo é avaliado empiricamente na quarta seção; e é testada a hipótese de que os estados sobrerrepresentados recebem mais dos gastos federais do que os estados sub-representados. O texto é concluído com uma breve discussão sobre os resultados e as suas implicações.

2 DESPROPORCIONALIDADE LEGISLATIVA, EMENDAS PARLAMENTARES E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Um dos princípios básicos da democracia é que cada voto tem o mesmo valor (Dahl, 1971). No entanto, o princípio de “uma pessoa, um voto”, é normalmente violado porque os votos nem sempre se traduzem proporcionalmente em representação política. Em outras palavras, um distrito que recebe 20% dos votos nem sempre consegue 20% das cadeiras no Legislativo. A transformação proporcional de votos em representação política, na maioria das vezes, não é observada porque distritos eleitorais nem sempre recebem um número de cadeiras legislativas proporcionais ao tamanho da sua população (Monroe, 1994). Por conseguinte, alguns distritos eleitorais recebem mais representação do que deveriam com base na sua população – estes são os distritos ou estados sobrerrepresentados – enquanto outros recebem menos – os distritos ou estados sub-representados. Esta situação é chamada desproporcionalidade legislativa, também conhecida na literatura internacional como *malapportionment*.

A desproporcionalidade legislativa é proveniente das regras eleitorais e/ou de processos de crescimento populacional desiguais dentro dos distritos eleitorais. É comum que as regras eleitorais, estabelecidas por constituições ou leis, distribuam a representação legislativa entre os distritos eleitorais, como estados ou províncias, sem muita preocupação com o tamanho da população. Consequentemente, alguns distritos recebem mais representação do que receberiam em caso de uma repartição atrelada à proporcionalidade populacional, o que torna o valor de um voto maior em estados sobrerrepresentados do que em sub-representados, haja vista que nos primeiros, para ser eleito, é necessário um quantitativo menor de eleitores.

Curiosamente, distritos eleitorais inicialmente com distribuição adequada também podem se tornar desproporcionais em caso de ocorrência de crescimentos populacionais diferenciados que não são ajustados em termos de vagas no parlamento no decorrer do tempo. A Câmara dos Representantes dos Estados Unidos é um exemplo interessante, haja vista que, a cada dez anos, a repartição das cadeiras entre os estados é refeita com base nos dados do censo populacional. Entretanto, em uma década, os estados podem sofrer crescimentos demográficos que culminem em desproporcionalidade representativa (Elis, Malhorta e Meredith, 2009). Finalmente, processos migratórios também podem acentuar ou atenuar a desproporcionalidade legislativa.

De acordo com Samuels e Snyder (2001), esse fenômeno é típico da maioria dos legislativos, mas é particularmente mais acentuado nas câmaras altas ou senados, porque estas geralmente se justificam pela representação de interesses federativos e não populacionais. Não obstante, as câmaras inferiores também são frequentemente desproporcionais, a despeito de sua função de representar os interesses do povo. Em um cenário com ambas as câmaras desproporcionais, o padrão da desproporcionalidade pode ser intensificado ou amenizado.

Nesse trabalho, argumenta-se que esse arranjo institucional exerce efeitos indesejáveis sobre a forma como os governos centrais alocam seus recursos. Examinando quatro grandes federações (Estados Unidos, Brasil, México e Argentina), Gibson, Calvo e Falletti (2003), por exemplo, descobrem que estados (ou províncias) sobre-representados recebem mais dos gastos federais do que estados (ou províncias) sub-representados. Da mesma forma, Rodden (2002) constata que pequenos membros da União Europeia (UE), que estão sobre-representados, tanto no Parlamento Europeu quanto no Conselho de Ministros, também tendem a receber maiores transferências orçamentárias da UE. Nos Estados Unidos, onde o Senado é desproporcional, Lee (1998) demonstra como os estados sobre-representados tendem a receber mais por alocações *per capita* de recursos federais, especialmente dos programas distributivos não discricionários.

A contribuição teórica mais relevante para o objetivo dessa pesquisa é a de Lee (2000), que demonstra como a representação igualitária dos estados no Senado norte-americano afeta a formação de coalizões em votações nesta casa legislativa. O autor argumenta que “embora todos os votos dos senadores sejam de igual valor para o formador de coalizão, eles não possuem o mesmo preço” (Lee, 2000, p. 59).

Especificamente, Lee mostra que os formadores de coalizão no Senado dos Estados Unidos podem acomodar senadores de pequenos estados a um valor muito mais baixo do que senadores de estados grandes. Usando dados de programas do governo federal no transporte, Lee detalha como construtores de coalizão estrategicamente buscam apoio de senadores de pequenos estados para conseguir os votos necessários para uma coalizão vencedora, sem comprometer as despesas gerais. Ao contrário, os legisladores brasileiros não são os construtores da coalizão no Congresso Nacional. O principal ator no processo legislativo é o Executivo (Figueiredo e Limongi, 2006), sobretudo em função das prerrogativas estabelecidas pela Constituição de 1988, que reforçou este papel de protagonista e o tornou um dos Executivos mais poderosos do mundo (Shugart e Carey, 1992). Em suma, a Presidência da República propõe matérias de caráter exclusivo em questões administrativas, orçamentárias e fiscais e emendas constitucionais; edita medidas provisórias; interpõe regime de urgência em projetos; assim como gerencia a execução do orçamento, incluindo as emendas parlamentares (Figueiredo e Limongi, 2006).

Com foco na implementação da sua agenda, o Executivo procura o apoio de legisladores na aprovação dos seus projetos de lei e das suas medidas provisórias em pauta. Este apoio pode ser obtido de várias formas, mas duas se destacam. Na primeira, o Executivo busca apoio mediante a composição do quadro do seu governo com os partidos aliados, construindo, assim, uma espécie de governo de coalizão (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2006). Segundo, e mais importante para os propósitos dessa pesquisa, o presidente, que também controla o processo orçamentário, faz uso dos gastos discricionários para ganhar apoio no Congresso Nacional. Neste caso, os legisladores de ambas as casas demandam recursos para seus projetos específicos vinculados às emendas ao orçamento anual da União. As casas aprovam estas emendas ao orçamento, mas a alocação efetiva dos recursos cabe ao Executivo, que detém a última palavra sobre a liberação ou não dos recursos solicitados e aprovados pelos legisladores. Isto serve como um mecanismo para premiar ou punir os legisladores de acordo com o seu desempenho em relação à agenda governamental. Neste contexto, acredita-se que a desproporcionalidade na representação exerce uma forte influência sobre a forma como o Executivo negocia com legisladores no que tange aos gastos discricionários. Em suma, pressupõe-se que a desproporcionalidade na representação distorce os custos de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo, tornando o primeiro mais propenso a buscar estrategicamente apoio entre os membros

dos estados sobre-representados. A razão para esta estratégia está relacionada ao fato de que esta base pode ser construída com menos recursos.

O argumento de que a busca de apoio de parlamentares de estados sobre-representados requer menos recursos é fácil de demonstrar. Por exemplo, dois distritos com o mesmo número de vagas no Legislativo, mas populações diferentes, o que torna um distrito sobre-representado e o outro proporcionalmente representado. No Brasil, esta situação pode ser representada por Roraima e Paraná (que é quase perfeitamente representado), respectivamente. Agora, supõe-se que o distrito com representação perfeita tem um valor igual a x para participar em qualquer coalizão. Consequentemente, as vantagens (*payoffs*) individuais deste distrito é simplesmente x/n , onde n representa o tamanho da população do distrito. O distrito sobre-representado, por sua vez, está propenso a participar de uma coalizão vencedora por um valor menor do que x , uma vez que este valor vai ser distribuído entre um número menor de eleitores ($x/n_o > x/n$, onde n_o indica o tamanho da população do estado sobre-representado e n_o é menor do que n , por definição). Na verdade, qualquer valor y menor do que x , que uma vez distribuído entre os eleitores de um estado sobre-representado, preserva a seguinte condição $y/n_o \geq x/n$, garante que os distritos sobre-representados participem da coalizão. Entretanto, à medida que o valor de y/n_o se aproxima de x/n , os incentivos para estes estados aderirem à coalizão decresce.

Dependendo do peso do voto dos distritos sobre-representados, o Executivo pode ser tentado a garantir o apoio na formação de uma coalizão vencedora. Como mencionado anteriormente, o Congresso Nacional, essencialmente, funciona como uma casa unicameral quando se trata de questões orçamentárias, devido às atribuições da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Além disso, vale reiterar o papel protagonista da Presidência no processo orçamentário, no qual o Executivo propõe a lei orçamentária e procura formar uma coalizão vencedora mínima. No caso particular do Brasil, os estados sobre-representados têm 262 assentos dos 594, que é um pouco mais de 44% do total de votos. Somando-se o Paraná, um estado com as vagas quase perfeitamente reservadas (33 cadeiras), o Executivo alcança a desejada coalizão mínima vencedora. Com efeito, diante desta configuração, um ator racional que deseja impor sua agenda e ao mesmo tempo minimizar os custos da formação de coalizões ganhadoras buscará incluir distritos sobre-representados para compor seu apoio.

3 EXPLICANDO OS GASTOS DISCRICIONÁRIOS FEDERAIS NO BRASIL

A Constituição de 1988 tornou o Brasil uma das federações mais descentralizadas do mundo (Dillinger e Webb, 1999), sobretudo, por reconhecer de forma inédita os estados e as municipalidades como entidades autônomas, ambos com importantes responsabilidades administrativas, fiscais e de gastos, especialmente sobre a política social (Braun e Tomassi, 2004). Hoje, a Federação brasileira é composta de 26 estados mais um Distrito Federal, e mais de 5.500 municípios. Apesar deste processo de descentralização amplo, a arrecadação de impostos é ainda predominantemente concentrada em nível federal. Em síntese, pouco mais de 70% da arrecadação de impostos é executada pelo governo federal. Logo, o governo federal é dotado de uma parcela significativa dos recursos públicos para distribuir entre suas unidades subnacionais. Este processo de alocação é realizado por meio das transferências obrigatórias e voluntárias. Enquanto as primeiras são estabelecidas pela Constituição e outras leis federais, as voluntárias consistem basicamente em acordos intergovernamentais, incluindo as transferências dirigidas às políticas públicas institucionalizadas, baseadas majoritariamente em regras universais e transparentes. Estas transferências correspondem, em média, a 30% e 55% das despesas estaduais e municipais, respectivamente, e representam cerca de 5% do produto interno bruto (PIB).

Ademais, o governo federal também distribui considerável parcela dos recursos para estados e municípios mediante emendas parlamentares ao orçamento da União – despesas de caráter ainda mais discricionário. Embora o Executivo brasileiro não controle totalmente as alocações relativas às transferências obrigatórias e voluntárias, em relação às emendas, o presidente tem mais controle sobre as suas execuções. Como argumentado anteriormente, acredita-se que o Executivo brasileiro gerencia tais despesas como estratégia de obter apoio legislativo no Congresso Nacional. Mais especificamente, argumenta-se que ele aloca desproporcionalmente estes recursos em estados sobre-representados.

O gráfico 1 a seguir apresenta, por estado,¹ os recursos de emendas *per capita* distribuídos pelo governo federal entre os anos de 1997 a 2010, com valores corrigidos pela

1. O Distrito Federal foi excluído da análise, pois seu financiamento é único e se diferencia bastante dos demais estados da Federação.

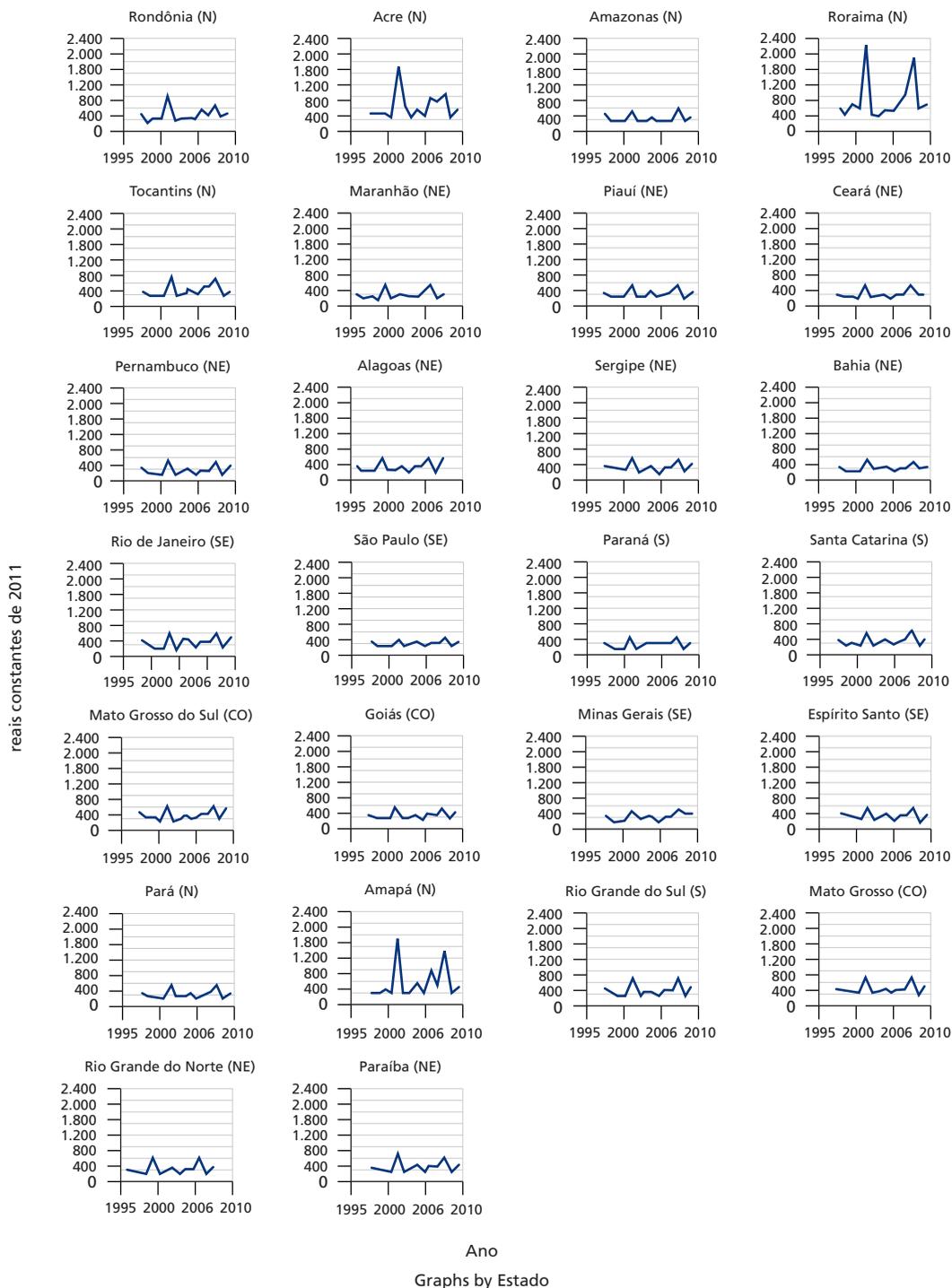
inflação.² São consideradas aqui apenas as emendas liquidadas nos anos em questão, sem distinção entre as emendas individuais e coletivas.³ Durante os catorze anos analisados, os gastos com emendas giram em média R\$ 253 *per capita*, embora se observe grandes diferenças entre os estados, em alguns pontos no tempo. Roraima, por exemplo, recebeu R\$ 2.529 *per capita* de emendas em 2001, ao passo que São Paulo recebeu apenas R\$ 233 *per capita* no mesmo ano. Observa-se uma grande variância nos gastos com emendas, com um desvio-padrão maior do que a própria média, no valor de R\$ 266. Este resultado é o fruto de grande variância entre os anos considerados e, claro, entre as Unidades da Federação. No período considerado, o estado que mais recebeu é, de longe, Roraima com R\$ 762 *per capita*, seguido do estado do Acre com R\$ 542. A diferença entre o primeiro e o segundo é grande, com mais de R\$ 200 *per capita*. Por outro lado, o estado que menos recebeu durante o período foi São Paulo, com gastos médios em emendas de apenas R\$ 134 *per capita*. O outro estado que recebeu bem pouco durante o período foi o estado do Pará, com R\$ 157 *per capita*. Agora, observa-se também uma grande variação nos gastos com emendas de um ano para o outro. O ano em que o Executivo gastou mais com emendas foi 2001, com repasse médio *per capita* de R\$ 676. No ano anterior, 2000, se gastou apenas R\$ 104 *per capita*. Por último, quando classificados por macrorregiões, tem-se que estados do Norte (indicado por N no gráfico 1) recebem, de longe, mais que os demais.

Apesar de possuírem composições bastante distintas, a Câmara dos Deputados (513 membros) e o Senado Federal (81 membros), ambos possuem representação desproporcional, assim como o Congresso Nacional de forma geral. As razões para estes arranjos residem nas regras de que todos os estados devem possuir três vagas no Senado brasileiro e na Câmara prevalecem um mínimo de oito, e um máximo de setenta cadeiras para os estados da Federação. A Constituição permite, ainda, que o número de vagas nesta última casa seja ajustado ao longo do tempo com base nos censos decenais, de modo a absorver as variações populacionais dos estados. Entretanto, a única mudança pós 1988 foi o aumento no número de deputados federais de São Paulo que passou de sessenta para setenta a partir de 1995.

2. Para correção inflacionária utilizou-se o índice oficial de inflação do Brasil, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Os dados sobre as emendas foram obtidos do site "Fiscalize" da Câmara dos Deputados no seguinte endereço: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize>>.

GRÁFICO 1
Recursos de emendas *per capita* por estado (1997-2010)



Fonte: Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize>>

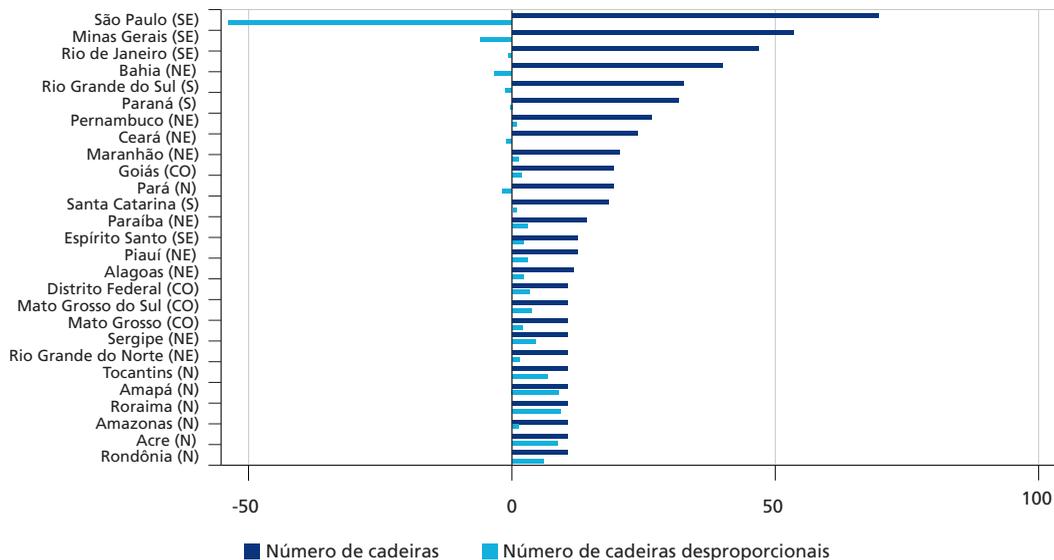
O gráfico 2 mostra como as 594 cadeiras do CN são distribuídas por Unidade da Federação (UF), agregando as vagas de ambas as casas. O estado com o maior número de cadeiras é São Paulo, com 73. Das outras 26 UFs, onze têm o mínimo de cadeiras garantido pela Constituição (oito na Câmara dos Deputados e mais três no Senado). É possível visualizar também como se dá a distribuição da representação em cada UF com a indicação do número de cadeiras que cada um tem em excesso ou em falta.⁴ Se, por um lado, São Paulo é disparadamente a UF mais sub-representada, com 57 cadeiras a menos do que uma representação proporcional lhe daria, em outro extremo, Roraima se apresenta como o mais sobre-representada, haja vista que possuiria dez vagas a menos do que tem atualmente no cenário proporcional hipotético. Esta medida constitui a variável de desproporcionalidade representativa deste estudo. Espera-se que ela exerça um efeito positivo sobre as despesas discricionárias, ou seja, a execução das emendas parlamentares, considerando a hipótese de que as UFs sobre-representadas devem receber mais, *per capita*, do que as UFs sub-representadas.

Evidentemente, outros fatores também podem contribuir para explicar as despesas discricionárias do governo federal. Por exemplo, as unidades subnacionais mais pobres, supostamente, recebem mais recursos do que os mais ricos, sobretudo, diante do princípio constitucional de redução das disparidades regionais. Alguns fatores políticos também compõem o modelo dessa pesquisa. Os governos centrais podem estrategicamente transferir mais recursos para as UFs governadas por seu próprio partido ou da base de coalizão (Cox e McCubbins, 1986). Da mesma forma, os governos federais podem privilegiar os distritos com maior taxa de participação política, representada pelo nível de comparecimento eleitoral, em função da influência no resultado das eleições. A seguir, é apresentada a relação destes outros determinantes.

4. O cálculo das cadeiras desproporcionais consiste na diferença entre o número de vagas efetivas de cada estado menos o número de vagas que o estado possuiria em uma situação hipotética de distribuição proporcional das cadeiras em relação à população brasileira. Os dados populacionais e da distribuição das cadeiras legislativas são referentes às médias do período de 1997-2010.

GRÁFICO 2

Distribuição das cadeiras no Congresso Nacional por Unidade da Federação (UF)



Fonte: Câmara dos Deputados <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca>>

Desenvolvimento econômico e social

Em uma federação típica, os estados ou províncias economicamente menos desenvolvidos geralmente recebem mais recursos (do que o que eles contribuem) do governo federal para compensar as condições mais precárias. O Brasil não é exceção. De fato, a Constituição de 1988 estabelece que é objetivo da União atuar na redução das desigualdades regionais (Artigo 3º, parágrafo III). Assim, controla-se pelo desenvolvimento social da UF, incluindo, no modelo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – um indicador composto que capta várias dimensões do desenvolvimento, incluindo as taxas de expectativa de vida, educação e renda. O índice é mensurado em uma escala que varia de 0 a 1, com valores mais altos indicando maiores níveis de desenvolvimento.⁵ Multiplica-se o IDH por 100 para facilitar a interpretação. A expectativa é que a variável tenha um efeito negativo sobre os gastos federais discricionários.

5. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados está disponível no sítio eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): <www.ipeadata.gov.br>.

Alinhamento partidário

Defende-se que os governos centrais alocam recursos de forma estratégica para beneficiar as unidades subnacionais controladas por seu partido ou partidos integrantes da coalizão federal. Em outras palavras, estes estados e municípios tendem a receber mais recursos federais. Para capturar este efeito, são incluídas duas variáveis. A primeira é uma variável dicotômica que indica se os governadores são do partido do presidente ou da coalizão.⁶ A segunda variável é a porcentagem de prefeitos dentro do estado que são do partido do presidente ou da sua coalizão. Espera-se que ambas as variáveis exerçam efeitos positivos nos gastos federais de caráter discricionário.

Base no Congresso

A expectativa é que os gastos discricionários dos governos centrais cresçam com a porcentagem de representantes do estado no Congresso Nacional que sejam do partido ou coalizão do presidente. Mais especificamente, acredita-se que o governo federal destine mais recursos para estados onde o seu apoio legislativo no Congresso Nacional é maior. Estes gastos ajudariam a manter uma coalizão coesa e assegurar apoio legislativo. Assim, é incluída no modelo desse estudo uma variável que mede, por estado, a porcentagem total de congressistas (câmara baixa e Senado) que são do partido do presidente ou coalizão.⁷ Espera-se que esta variável tenha um efeito positivo sobre a execução das emendas parlamentares.

Margem de vitória do presidente

Parte da literatura argumenta que os governos alocam de forma estratégica os recursos para onde o seu apoio eleitoral foi maior na eleição anterior com vistas a garantir o desempenho na eleição subsequente (Cox e McCubbins, 1986). Em contrapartida, outros acadêmicos defendem que os governos se comportam de forma distinta, investindo em localidades onde sua margem de vitória foi menor, de modo a melhorar o desempenho nas eleições futuras (Lindbeck e Weibull, 1987). Para avaliar estas duas hipóteses concorrentes, é incluída no modelo uma variável que mensura a margem de vitória do presidente na eleição anterior.⁸

6. Consideram-se partidos da coalizão aqueles que possuem ao menos um ministro filiado à legenda na composição do governo. Dados do Tribunal Superior Eleitoral <<http://www.tse.jus.br/>>.

7. Dados obtidos dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados <<http://www2.camara.gov.br/>> e do Senado Federal <<http://www.senado.gov.br/>>.

8. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Participação eleitoral

Há razões para acreditar que eleitorados politicamente mais ativos recebem mais atenção do que os mais passivos. Em outras palavras, os governos são mais responsivos aos eleitorados mais engajados, porque eles podem exercer maior influência sobre os resultados eleitorais. Consequentemente, a expectativa é que os estados com taxas de comparecimento eleitoral mais altas recebam mais investimentos. Para avaliar este argumento, inclui-se uma variável que mede a taxa de participação eleitoral nos estados no decorrer das eleições presidenciais.

Ano eleitoral

Inclui-se uma variável dicotômica que controla para períodos de eleições presidenciais (1998, 2002 e 2006). Ao contrário do senso comum, espera-se que esta variável apresente um sinal negativo, haja vista que boa parte das despesas governamentais é legalmente limitada no Brasil durante o período eleitoral. O propósito desta regulamentação é reduzir a capacidade de manipulação dos recursos públicos para fins de reeleição.

Outros controles

Finalmente, são incluídas variáveis dicotômicas para o estado de São Paulo e para os anos 2001 e 2008. A *dummy* para São Paulo visa controlar o fato de esta UF ser disparadamente a mais sub-representada na Federação brasileira, como mostrado no gráfico 2. As *dummies* para 2001 e 2008 são necessárias porque são anos anômalos em termos de gastos discricionários.

A tabela 1 mostra os dados descritivos mais relevantes das variáveis dependente e independentes.

TABELA 1
Estatísticas descritivas sobre as variáveis dependente e independentes

	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
Transferências discricionárias <i>per capita</i> (em R\$ constantes de 2011) ^a	252,65	266,02	12,79	2518,76
Participação eleitoral ^b	80,12	4,88	66,68	88,63
Margem de vitória do presidente ^b	21,75	20,13	-33,58	65,61
Alinhamento partidário – governadores ^b	0,67	0,47	0	1
Alinhamento partidário – prefeitos ^b	65,16	17,03	15,83	96,40
Base no Congresso Nacional ^a	69,38	15,15	22,45	100

(Continua)

(Continuação)

	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
Desenvolvimento econômico – IDH ^c	71,69	6,57	54,3	82,2
Desproporcionalidade ^a	-0,14	11,93	-57,57	10,05

Fontes: ^aCâmara dos Deputados; ^bTribunal Superior Eleitoral; ^cInstituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
Obs.: N=364.

4 RESULTADOS

O primeiro passo na análise do efeito da desproporcionalidade sobre a distribuição de recursos em emendas do Executivo é comparar a média *per capita* destes recursos recebidos pelos estados sub e sobre-representados. Quando separados segundo este critério, encontra-se uma primeira evidência de que os estados sobre-representados recebem mais em emendas do que os estados sub-representados. Mais especificamente, os estados sobre-representados receberam em média, no período, R\$ 283 *per capita*, enquanto os estados sub-representados receberam apenas R\$ 183, ou seja, R\$ 100 *per capita* a menos. Dito de outra maneira, os estados sobre-representados recebem cerca de 55% a mais, *per capita*, em recursos de emendas do Executivo brasileiro. Este valor é muito alto e indica um papel importante para a desproporcionalidade na distribuição destes recursos discricionários.

Apresentam-se agora os resultados da análise multivariada, controlados pelos outros fatores que podem afetar a distribuição dos recursos em emendas como discutido anteriormente. Os dados foram estruturados em série temporal de corte transversal com os 26 estados analisados ao longo de catorze anos (1997-2010). A tabela 2 apresenta estimativas dos coeficientes e respectivos erros padrões robustos, a partir de um modelo de efeitos aleatórios, para explicar as transferências federais no Brasil.⁹

9. Dados de série temporal de corte transversal ou *time-series cross-section data* (TSCS) podem ser examinados usando uma grande variedade de modelos (Beck, 2007). Entre eles, os modelos fixo e de efeitos aleatórios são os mais comuns. Seguindo as recomendações de Clark e Linzer (2012) e do teste de Hausman, foi escolhido o modelo de efeitos aleatórios. É importante considerar, contudo, que os resultados de ambos os modelos foram muito semelhantes. Além disso, foram realizados testes de presença de heteroscedasticidade e de correlação temporal. A hipótese nula de homoscedasticidade foi facilmente rejeitada, o que justifica o uso de erros padrões robustos enquanto que nenhuma evidência de correlação serial foi encontrada. Salienta-se ainda que a correlação serial geralmente não é um problema para dados de TSCS com *t* menor que 20.

Os resultados da tabela 2 são bastante interessantes em diversos aspectos. Primeiro, e mais importante, encontra-se um forte efeito da variável de desproporcionalidade legislativa, conforme esperado. O coeficiente estimado é positivo, expressivo e estatisticamente significativo. A interpretação dos coeficientes do modelo de efeitos aleatórios é um pouco capciosa, porque incluem tanto os efeitos intraunidades quanto entre unidades, no caso, as UFs. O coeficiente estimado representa o efeito médio da desproporcionalidade legislativa sobre a execução das emendas parlamentares nas mudanças da desproporcionalidade no tempo e entre UFs por uma unidade. Dado que a variável de desproporcionalidade é praticamente inalterada ao longo do tempo, o efeito é quase exclusivamente devido às diferenças da desproporcionalidade *entre* as UFs.¹⁰

O tamanho do coeficiente estimado indica um efeito muito grande da desproporcionalidade sobre as transferências discricionárias federais. Precisamente, isto indica que um estado sobrerrepresentado com uma cadeira a mais recebe, em média, um aumento de aproximadamente R\$ 26 *per capita* na execução das emendas, *ceteris paribus*. Este efeito é substantivo, haja vista que a média *per capita* destes gastos durante todo o período analisado é de cerca de R\$ 253. Para se ter uma ideia deste efeito, pode-se comparar os estados. A diferença de um estado sobrerrepresentado típico, por exemplo, que possui cerca de quatro vagas no Congresso Nacional a mais do que ele obtería em uma distribuição proporcional à população, e um estado sub-representado padrão, que possui em média duas cadeiras a menos no CN,¹¹ chega a um valor substancial de R\$ 160 para cada habitante, mantendo todos os outros fatores constantes.¹²

10. Vale notar que outros fatores e outras formas funcionais também foram testados. Por exemplo, no lugar do IDH, foi testada a inclusão da renda *per capita* e a taxa de pobreza. A inclusão destas variáveis no lugar do IDH não afeta em nada os achados com respeito a desproporcionalidade. Na verdade, eles não afetam os resultados porque o IDH, a renda *per capita* e a taxa de pobreza mensuram dimensões parecidas. A correlação entre o IDH e a renda *per capita*, por exemplo, é de 0,78, enquanto a correlação entre o IDH e a taxa de pobreza é de -0,83. No final, optou-se pelo IDH porque é uma medida mais completa que inclui a renda *per capita* e outras características de desenvolvimento social. Várias formas funcionais como a inclusão da defasagem da variável dependente no modelo e a interação de algumas variáveis para testar, por exemplo, o efeito condicional da base no Congresso Nacional sobre a desproporcionalidade também foram avaliadas. Novamente, estas análises adicionais não apresentaram resultados diferenciados daqueles apresentados na tabela 2.

11. Para este cálculo foi excluído o estado de São Paulo, que é extremamente sub-representado. Com a sua inclusão o *deficit* médio aumentaria para nove cadeiras no Congresso Nacional

12. Dois modelos adicionais foram testados, nos quais, no lugar da desproporcionalidade total no Congresso Nacional, foi incluída a desproporcionalidade apenas da Câmara ou do Senado. Em ambos os casos, o efeito da desproporcionalidade se mantém sobre a distribuição dos recursos em emendas. Mais especificamente, para cada cadeira a mais na Câmara e no Senado, o Executivo repassa R\$ 47 e R\$ 31 *per capita*, respectivamente.

As evidências empíricas do modelo também mostram dois outros resultados bastante relevantes. Primeiro, foi encontrado, conforme a expectativa inicial, que os estados economicamente mais desenvolvidos recebem menos. O efeito desta variável não é muito grande, mas indica que uma mudança de um desvio-padrão do IDH reduz em cerca de R\$ 16 *per capita* em execução de emendas parlamentares. Cabe ressaltar que, embora prevaleça a percepção comum de que as regiões mais desenvolvidas são sub-representadas, isto não ocorre de fato no Brasil. Não existe uma relação direta entre sub-representação e desenvolvimento socioeconômico, sobretudo, porque a desproporcionalidade está espalhada em todas as regiões e em estados em diversos níveis de desenvolvimento. Por exemplo, no Sul do país, Santa Catarina possui mais cadeiras legislativas do que deveria proporcionalmente, enquanto no Norte e no Nordeste, o Pará e a Bahia, respectivamente, estão sub-representados no Congresso Nacional.

TABELA 2
Análise multivariada das transferências discricionárias (1997-2010)

	Coefficiente estimado (erro padrão robusto)
Ano eleitoral	12,42 (16,71)
Participação eleitoral	10,34* (2,46)
Margem de vitória do presidente	-0,77 (0,50)
Alinhamento partidário – governadores	-5,14 (15,65)
Alinhamento partidário – prefeitos	-0,64 (0,63)
Base no Congresso Nacional	0,12 (0,55)
Desenvolvimento econômico – IDH	-2,47** (1,38)
Desproporcionalidade	26,68* (7,36)
Dicotômica para São Paulo	1409,05* (423,21)
Dicotômica para 2001	537,96* (99,37)
Dicotômica para 2008	373,00* (53,86)
Constante	-463,77* (185,27)
R^2 (intraunidade)	0,51
R^2 (entre unidade)	0,58
R^2 (total)	0,53
$Prob > Chi^2$	0,00
N	364
N de grupos	26

Obs.: * $p < 0,05$; ** $p < 0,10$ (teste bicaudal).

Segundo, foi descoberto que eleitorados mais participativos tendem a receber mais deste tipo de despesa discricionária do governo federal, o que corrobora para a premissa de que o Executivo privilegia mais estes eleitores.

Finalmente, vale ressaltar que não foram encontrados efeitos significativos para as outras variáveis independentes. Mais especificamente: *i*) não se gasta menos em anos eleitorais como esperado; *ii*) a margem de vitória do presidente na última eleição não afeta a maneira de alocar os recursos discricionários; e *iii*) governadores, prefeitos e as bancadas com maior porcentagem de integrantes da base no CN também não recebem mais recursos do governo federal. Estes resultados são interessantes porque, juntos, eles sugerem que as dinâmicas estaduais importam mais que as dinâmicas partidárias nas relações Executivo-Legislativo.

5 CONCLUSÕES

Este texto explora a forma como determinados arranjos institucionais afetam a maneira como recursos são distribuídos em um sistema federal com um Executivo forte. De forma precisa, foi examinado como a desproporcionalidade representativa impacta na alocação de despesas com alto grau de discricionariedade nos estados brasileiros. Foi argumentado que os governos centrais têm maiores incentivos para gastar mais em unidades subnacionais sobrerrepresentadas, pois reduz os seus custos de barganha com o Poder Legislativo e melhora suas chances de prevalência da sua agenda.

Com dados da Federação brasileira e analisando como o Executivo executa as emendas parlamentares nos estados e municípios, foi constatado que os estados sobrerrepresentados recebem mais *per capita* do que os estados sub-representados. O efeito da desproporcionalidade representativa no Congresso Nacional sobre as despesas discricionárias federais no Brasil é expressivo e demonstra claramente como este arranjo institucional particular cria distorções importantes sobre a forma como a Federação brasileira funciona.

Uma hipótese alternativa àquela apresentada aqui seria que o Executivo simplesmente distribui de maneira igual os recursos de emendas entre os parlamentares e, por isso, os estados sobrerrepresentados recebem mais *per capita* do que os estados sub-representados. Porém, uma análise dos recursos de emendas repassados para os estados não sustenta esta hipótese uma vez que existe uma distorção grande entre os recursos efetivamente repassados aos estados e o que eles deveriam ter recebido, caso os recursos de emendas fossem repassados igualmente entre os parlamentares. Em média, o desvio entre o que foi repassado

para um estado e uma divisão igualitária baseada no seu número de parlamentar, chega a R\$ 321 milhões no período. Uma distribuição igualitária não deveria apresentar desvio ou, pelo menos, um bem menor do que este. Em suma, o Executivo não segue esta lógica de distribuir igualmente seus recursos discricionários entre os parlamentares.

Os resultados apresentados aqui têm implicações importantes para o debate acerca do arcabouço institucional e do processo de formulação de políticas públicas. As federações existentes devem se preocupar com as consequências da desproporcionalidade representativa entre os estados no modo como a presidência reparte os recursos, principalmente em situação de predominância do Executivo em relação ao Legislativo. Neste sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deferiu, em abril de 2013, por maioria, a realocação de cadeiras na Câmara dos Deputados para a próxima eleição em 2014. Reconhecendo as distorções na representação na Câmara dos Deputados, a redistribuição das cadeiras irá beneficiar estados sub-representados como Pará, Ceará e Minas Gerais ao detrimento de outros sobrerrepresentados como Piauí e Paraíba. Esta decisão do TSE é importante porque ela reconhece a necessidade de assegurar maior proporcionalidade entre a população dos estados e sua representação na Câmara. Daqui a alguns anos, poderão ser analisados os efeitos desta decisão sobre a alocação dos recursos do Executivo.

É óbvio que essa pesquisa se baseia em apenas um caso. É possível, embora não muito provável, que o Brasil seja um caso único e que a desproporcionalidade representativa não impacte com a mesma intensidade sobre a forma como os recursos estão sendo alocados em outras federações com arcabouços institucionais distintos. Também é plausível acreditar que estes efeitos no Brasil sejam tão fortes devido a seu alto grau de descentralização dos gastos aliado à cobrança de impostos, que é altamente centralizada. Em federações onde tanto a tributação quanto as despesas sejam mais descentralizadas, talvez a desproporcionalidade representativa não exerça tanta influência.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the americas. **Comparative political studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

ATLAS, C. *et al.* Slicing the federal net spending pie: who wins, who loses, and why. **American economic review**, v. 85, p. 624-629, 1995.

BECK, N. From statistical nuisances to serious modeling: changing how we think about the analysis of time-series-cross-section data. **Political analysis**, v. 15, p. 97-100, 2007.

BOHN, S. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, G. A. R.; RENNO, L. (Ed.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRAUN, M.; TOMASSI, M. Fiscal rules for subnational governments: some organizing principles and Latin American experiences. In: IMF/WORLD BANK CONFERENCE RULES-BASED FISCAL POLICY IN EMERGING MARKET ECONOMIES, 2004, Oaxaca, Mexico. **Anais...** Oaxaca: IMF, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/nzUUaz>>.

BRUHN, M.; GALLEGRO, F.; ONORATO, M. **Legislative malapportionment and economic outcomes: a first assessment**. [s.l.], 2007. (Working Paper).

_____. **Legislative malapportionment and institutional persistence**. Santiago: PUC Chile, 2010. (Working Paper n. 381). Disponível em: <<http://goo.gl/z6sffQ>>.

CLARK, T. S.; LINZER, D. A. **Should I use fixed or random effects?** Atlanta: Emory University, 2012. Manuscrito. Disponível em: <<http://goo.gl/3DAs9Z>>.

COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. Electoral politics as a redistributive game. **Journal of politics**, n. 48, p. 370-389, 1986.

DAHL, R. A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DILLINGER, W.; WEBB, S. Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil. **Policy research**, n. 2.122, 1999. (Working Paper).

ELIS, R.; MALHORTA, N.; MEREDITH, M. Apportionment cycles as natural experiments. **Political analysis**, v. 17, p. 358-376, 2009.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. A.; Rennó, L. (Eds.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GIBSON, E.; CALVO, E. Federalism and low-maintenance constituencies: territorial dimensions of economic reform in Argentina? **Journal of politics**, v. 35, n. 3, p. 32-55, 2000.

GIBSON, E.; CALVO, E.; FALLETTI, T. Reallocation federalism: over-representation and public spending in the western hemisphere. In: GIBSON, E. (Ed.). **Representing regions: the politics of federalism in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

GROFMAN, B.; KOETZLE, W.; BRUNELL, T. An integrated perspective on the three potential sources of Partisan Bias: malapportionment, turnout differences, and the geographic distribution of party vote shares. **Electoral studies**, v. 16, n. 4, p. 457-470, 1997.

LEE, F. Representation and public policy: the consequences of senate apportionment for the geographic distribution of federal funds. **Journal of politics**, v. 60, p. 34-62, 1998.

_____. Senate Representation and coalition building in distributive politics. **American political science review**, v. 94, p. 59-72, 2000.

LINDBECK, A.; WEIBULL, J. W. Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. **Public choice**, v. 52, p. 273-297, 1987.

MONROE, B. L. Disproportionality and malapportionment: measuring electoral inequality. **Electoral studies**, v. 13, p. 132-149, 1994.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002.

RODDEN, J. Strength in numbers? Representation and redistribution in the European Union. **European Union politics**, v. 3, p. 151-175, 2002.

SAMUELS, D.; SNYDER, R. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. **British journal of political science**, v. 31, n. 4, p. 651-671, 2001.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies**. New York, NY: Cambridge University Press, 1992.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Barbara Seixas Arreguy (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos