

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

Mathieu Turgeon

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

Pedro Cavalcante

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

Um dos princípios básicos da democracia é que cada voto tem o mesmo valor. 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 proporcional 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 representativa, também conhecida na literatura internacional como *malapportionment*.

O objetivo desse trabalho é explorar os efeitos da desproporcionalidade representativa dentro de uma estrutura fiscal bastante descentralizada como a brasileira. O argumento da literatura, aplicado em outros arranjos federativos, é que estados sobrerrepresentados 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 sobrerrepresentadas, 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 sobrerrepresentados. 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 os Poderes, o Executivo se sobressai quando expande seus recursos orçamentários aos estados sobrerrepresentados.

O argumento de que a busca de apoio de parlamentares de estados sobrerrepresentados 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 sobrerrepresentado 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 tenha 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 sobrerrepresentado, por sua vez, está propenso a participar de uma coalizão vencedora por um valor menor que x , uma vez que este valor vai ser distribuído entre um número menor de eleitores ($x/n_o > x/n$, em que n_o indica o tamanho da população do estado sobrerrepresentado e n_o é menor que n , por definição). Na verdade, qualquer valor y menor que x , que uma vez distribuído entre os eleitores de um estado sobrerrepresentado, preserva a seguinte condição $y/n_o \geq x/n$, garante que os distritos sobrerrepresentados 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 (CN), 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, vai buscar incluir distritos sobre-representados para compor seu apoio.

A análise multivariada de dados em série temporal de corte transversal com os 26 estados analisados ao longo de catorze anos (1997-2010) confirma a hipótese da pesquisa. As evidências empíricas do modelo estatístico indicam um efeito muito grande da desproporcionalidade sobre as transferências discricionárias federais. Precisamente, sugere que um estado sobre-representado com uma cadeira a mais recebe, em média, um incremento 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 sobre-representado típico, por exemplo, que possui cerca de quatro vagas no Congresso Nacional a mais do que ele obterá em uma distribuição proporcional à população, e um estado sub-representado padrão, que possui em média duas cadeiras a menos no CN, chega a um valor substancial de R\$ 160 para cada habitante, mantendo todos os outros fatores constantes.

Os resultados da pesquisa 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 sobre 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 o Pará, Ceará e Minas Gerais ao detrimento de outros sobre-representados 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. Em alguns anos, poderemos analisar os efeitos desta decisão sobre a alocação dos recursos do Executivo.

REFERÊNCIAS

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.

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.

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.

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

SUMÁRIO EXECUTIVO