



Universidade de Brasília  
Curso de Gestão de Políticas Públicas

FERNANDA RIVERA BURLE

**DESproporcionalidade da Representação dos  
Estados no Congresso Nacional e seus efeitos nas  
transferências constitucionais**

Brasília - DF  
2015

FERNANDA RIVERA BURLE

**DESPROPORCIONALIDADE DA REPRESENTAÇÃO DOS  
ESTADOS NO CONGRESSO NACIONAL E SEUS EFEITOS NAS  
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Mathieu Turgeon

Brasília - DF  
2015

FERNANDA RIVERA BURLE

**DESproporcionalidade da Representação dos  
Estados no Congresso Nacional e seus efeitos nas  
transferências constitucionais**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Doutor Mathieu Turgeon  
Professor-Orientador

Doutor Denilson Bandeira Coêlho  
Professor-Examinador

Brasília, 27 de novembro de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, que sempre me apoiou em todos os momentos importantes da minha vida e foi essencial no período de graduação, sempre me amparando e me ajudando. Muito obrigada por todo o suporte e compreensão!

Ao meu companheiro Gleyderson, que sempre esteve me ajudando, me escutando, me amparando e me acompanhado em todas as situações. Seu suporte emocional foi essencial na minha trajetória universitária.

Ao professor Mathieu, que sempre foi muito paciente e prestativo, me orientando e aconselhando nos momentos em que eu estava perdida. Esse um ano e meio de parceria foi muito importante para a minha formação profissional, muito obrigada por ter me dado essa oportunidade de pesquisa e ter me ajudado sempre que precisei.

A outros professores que tive contato no meu período de graduação da UnB, tanto os de Gestão de Políticas Públicas como os de Ciência Política. Em especial, gostaria de agradecer à professora Christiana, que foi fundamental na minha trajetória no curso de Gestão de Políticas Públicas.

Aos meus amigos, que sempre me apoiaram e que me deram palavras de incentivo durante toda a minha graduação. Em especial, aos meus companheiros de curso, Felipe, Débora, Bruna, Luana, Paloma, Daniela, Beatriz, Aletho, Vítor e tantos outros. Obrigada por compartilharem essa experiência comigo!

## RESUMO

Sistemas federais com estruturas bicamerais raramente obedecem o princípio democrático de "uma pessoa, um voto". No caso do Brasil, a Constituição de 1988 e as leis complementares que a regulamentaram estabeleceram um número mínimo de oito e um máximo de setenta deputados por estado na Câmara dos Deputados, além de um número fixo de três representantes para todos no Senado. Da aplicação desses dispositivos deriva a desproporcionalidade da representação em relação à população nas duas câmaras e, portanto, no Congresso Nacional. A desproporcionalidade representativa traz várias consequências, como a distribuição desproporcional de recursos federais entre as unidades subnacionais. Existem boas razões para sustentar a hipótese segundo a qual os percentuais das transferências constitucionais, tipo de distribuição de recursos federais definido na última Assembleia Nacional Constituinte, foram afetados pela desproporcionalidade. Esse trabalho tem como objetivo avaliar se a desproporcionalidade afetou as transferências constitucionais. Para isso, as negociações nas várias arenas decisórias da Assembleia Nacional Constituinte e o resultado final em relação a esse tema são analisados. Testes estatísticos, realizados no *Stata*, também foram aplicados. O estudo mostra que a desproporcionalidade legislativa influenciou a definição dos parâmetros das transferências constitucionais - principalmente o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal.

**Palavras-chave:** Desproporcionalidade Representativa; Transferências Constitucionais; Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; Relações Federativas; Congresso Nacional.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Análise Descritiva das Transferências.....	63
Tabela 2. Média estimada do FPE+IPI-EXP <i>per capita</i> do Grupo Sub-representado comparada com a do Grupo Sobre-representado.....	65
Tabela 3. Regressão Linear Múltipla do FPE <i>per capita</i> .....	69
Tabela 4. Regressão Linear Múltipla do FPM <i>per capita</i> .....	70

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição de Cadeiras Desproporcionais por UF - Congresso Nacional (1987).....	61
Gráfico 2. FPE e IPI-EXPORTAÇÃO <i>per capita</i> , somados, por estado (1992-2010)...	66
Gráfico 3. FPM <i>per capita</i> por estado (1992-2010).....	67
Gráfico 4. Gráfico de Dispersão do FPE <i>per capita</i> em relação à desproporcionalidade representativa.....	71

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC: Assembleia Nacional Constituinte  
CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
CO: Centro-Oeste  
CSTOF: Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças  
DEM: Democratas  
FAFITE: Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais  
FEE: Fundo de Equalização dos Estados  
FEN: Fundo de Equalização dos Municípios  
FEX: Auxílio Financeiro de Fomento às Exportações  
FPE: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal  
FPE+IPI-EXP: soma do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal com o IPI-EXPORTAÇÃO  
FPM: Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação  
FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
ICM: Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
ICMPS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras  
IPE: Imposto sobre Produtos Especiais  
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPI-EXP: Repartição de parcela da arrecadação do imposto sobre Produtos Industrializados/ Fundo de Ressarcimento  
IR: Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza  
ITR: Imposto sobre Propriedade Rural  
IVA: Imposto sobre Valor Agregado  
LC 87/96: Lei Complementar nº 87, de 1996  
NE: Nordeste  
N: Norte  
pc: *per capita*  
PFL: Partido da Frente Liberal  
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP: Partido Progressista  
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira  
PT: Partidos dos Trabalhadores  
STPDR: Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de receitas  
TSE: Tribunal Superior Eleitoral  
UF: Unidade Federativa



## SUMÁRIO

1. Introdução.....	11
2. Desproporcionalidade na Representação dos Estados nas Câmaras Legislativas.....	14
2.1. Federalismo.....	14
2.1.1. Centralização e Descentralização.....	16
2.2. Representação Política.....	17
2.2.1. Representação Populacional Vs. Representação Territorial.....	17
2.3. A Desproporcionalidade da Representação na Câmara dos Deputados.....	19
2.4. Histórico da desproporcionalidade no Brasil.....	21
2.4.1. Constituição de 1891.....	21
2.4.2. Constituição de 1934.....	21
2.4.3. Constituição de 1946.....	22
2.4.4. Período de 1964 a 1985.....	22
2.4.5. Constituição Brasileira de 1988.....	23
2.5. Causas da Desproporcionalidade.....	24
2.5.1. Federalismo.....	24
2.5.2. Tamanho.....	25
2.5.3. Não revisão periódica do número de representantes de cada circunscrição eleitoral na Câmara dos Deputados.....	25
2.5.4. Regras estabelecidas para alocação de cadeiras.....	26
2.5.5. A criação de novos estados.....	26
2.5.6. Transição para a Democracia.....	27
2.6. Consequências da Desproporcionalidade Representativa.....	27
2.6.1. Consequências Positivas.....	28
2.6.2. Consequências Negativas.....	28
2.6.2.1. Legislatura com viés conservador.....	29
2.6.2.2. Tendência de distanciamento entre os poderes executivo e legislativo.....	29
2.6.2.3. Tendência crescente que os atores políticos subnacionais condicionem a atuação dos governos nacionais em questões importantes.....	30
2.6.2.4. Proliferação de territórios autoritários subnacionais.....	30
2.6.2.5. Representação partidária.....	30
2.6.2.6. Aumento do poder de barganha e de construção de coalizões.....	32
2.6.2.7. Bloqueio de mudanças nas políticas públicas.....	32
2.6.2.8. Consequências Econômicas.....	33
3. As transferências intergovernamentais.....	35
3.1. Tipos de Transferências.....	36
3.1.1. Transferências Discricionárias.....	36
3.1.2. Transferências Obrigatórias: Transferências Constitucionais e Legais.....	37
3.2. As principais transferências obrigatórias.....	37
3.2.1. Fundo de Participação dos Estados (FPE).....	38
3.2.2. Repartição de Parcela da Arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-EXPORTAÇÃO ou Fundo de Ressarcimento).....	39
3.2.3. Fundo de Participação dos Municípios (FPM).....	39
3.2.4. Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR).....	40
3.2.5. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).....	40
3.2.6. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	40
3.2.7. Lei Complementar nº 87, de 1996 (LC 87/96).....	41

3.2.8. Auxílio Financeiro de Fomento às exportações (FEX).....	41
3.2.9. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).....	42
3.3. Transferências Constitucionais possivelmente afetadas na Assembleia Nacional Constituinte.....	42
3.4. A definição dos coeficientes do FPE, FPM e IPI-EXP na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.....	43
3.4.1. As propostas apresentadas.....	43
3.4.1.1 <i>Status Quo</i> .....	44
3.4.1.1.1. Histórico dos coeficientes do FPE e FPM.....	44
3.4.1.1.2. Análise do <i>status quo</i> .....	45
3.4.1.2. Proposta IPEA.....	47
3.4.1.3. Proposta dos Secretários de Fazenda dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.....	48
3.4.1.4. Proposta FAFITE.....	49
3.4.2. Comparação das Propostas.....	50
3.4.3. As negociações nas várias instâncias decisórias.....	51
3.4.3.1. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receita.....	52
3.4.3.2. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.....	54
3.4.3.3. Comissão de Sistematização e Sessão Plenária.....	56
3.4.4. Resultado Assembleia Nacional Constituinte.....	56
4. Análise Estatística da Desproporcionalidade Representativa nas Transferências Constitucionais.....	60
4.1. Metodologia.....	60
4.2. Desproporcionalidade Representativa na Assembleia Constituinte de 1987.....	61
4.3. Análise Descritiva.....	64
4.4. Análise Multivariada.....	69
5. Conclusão.....	74
Referências Bibliográficas.....	77

## 1. INTRODUÇÃO

O federalismo tem como característica central a representação dos interesses subnacionais em nível nacional. Esta representação em sistemas federais, principalmente naqueles que possuem estruturas bicamerais, raramente obedecem o princípio democrático de "uma pessoa, um voto", ocorrendo geralmente uma representação desproporcional das unidades subnacionais. Ainda, em democracias não consolidadas ou recém-consolidadas, é comum um maior nível de desproporcionalidade na câmara baixa. O tamanho do país também pode afetar a desproporcionalidade, com países que possuem grandes extensões de territórios escassamente povoados podendo ter uma sobrerrepresentação de regiões pouco povoadas (Samuels e Snyder, 2001b). Assim, países que possuem essas características, como o Brasil, tendem a apresentar uma desproporcionalidade representativa, conhecida na literatura internacional como *malapportionment*.

A desproporcionalidade da representação é resultante de 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 sem muita preocupação com o tamanho da população. Consequentemente, alguns distritos recebem mais representação do que receberiam em caso de uma repartição proporcional à população. Isso torna o valor de um voto maior em estados sobrerrepresentados do que em sub-representados, já que nos primeiros para ser eleito é necessário um quantitativo menor de eleitores (Turgeon e Cavalcante, 2014).

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 dividiu o território brasileiro em estados membros, com cada estado tendo uma eleição proporcional para preencher as vagas da Câmara dos deputados. Porém, o texto constitucional estabeleceu um número mínimo de oito e um máximo de setenta deputados por estado, o que descumpra a proporcionalidade exigida pelo princípio fundamental do sufrágio igualitário (Costa, 2010). Portanto, no Brasil há essa desproporcionalidade.

A desproporcionalidade representativa traz diversas consequências. Alguns autores consideram que ela pode trazer consequências positivas, como evitar que o poder econômico e o poder político coincidam e permitir a expressão de interesses territoriais

relevantes também na câmara baixa (Soares e Lourenço, 2004).

Entretanto, a maioria dos pesquisadores destacam as consequências negativas que a desproporcionalidade representativa pode trazer. Entre estas, destacam-se legislatura com viés rural e conservador, tendência de distanciamento entre os poderes executivo e legislativo, tendência crescente que os atores políticos subnacionais mantenham refém os governos nacionais em questões importantes, a proliferação de territórios autoritários subnacionais, distorção na representação partidária, aumento do poder de barganha dos sobrerrepresentados e bloqueio de mudanças nas políticas (Snyder, e Samuels; Melo, Soares e Reis, 2008; Dragu e Rodden, 2010; Cavalcante e Turgeon, 2015).

A desproporcionalidade também traz consequências econômicas, podendo levar a uma distribuição desproporcional de recursos federais entre as unidades subnacionais, com estados sobrerrepresentados recebendo mais do que sua parte justa dos gastos do governo central (Lee, 1998; Atlas *et al*, 1995). Nesse trabalho, focaremos nesta última consequência.

No caso brasileiro, a distribuição dos recursos federais ocorre a partir das transferências da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, já que grande parte da arrecadação dos impostos é executada pela União (Turgeon e Cavalcante, 2014). Essas transferências fiscais podem ser classificadas em discricionárias e obrigatórias. Nesse estudo, as transferências obrigatórias serão as estudadas, principalmente as transferências constitucionais, que é um tipo de transferência obrigatória que é derivada de determinação constitucional (Brasil, 2015a).

Assim, esse trabalho busca avaliar como a desproporcionalidade na representação influencia a dinâmica das relações federativas, com ênfase particular no impacto sobre as transferências constitucionais. As transferências constitucionais são definidas como a parcela das receitas federais arrecadadas pela União que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios (Brasil, 2014).

Existem boas razões para acreditar que a desproporcionalidade afetou os percentuais de algumas transferências constitucionais, principalmente o Fundo de

Participação dos Estados e Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios. Essas duas transferências tiveram seus aspectos mais importantes definidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, que teve um viés de negociação desproporcional.

Serão mostrados as várias propostas sobre o desenho fiscal apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte - com foco nas transferências constitucionais, os debates nas várias instâncias decisórias em relação aos coeficientes do FPE, FPM e do Fundo de Ressarcimento - este último, também chamado de IPI-Exp, foi uma importante moeda de troca nas negociações, e também qual foi o resultado das discussões da Assembleia Nacional Constituinte.

Uma análise multivariada também foi realizada, para determinar estatisticamente se a desproporcionalidade representativa foi uma variável importante na distribuição das transferências entre os estados. Outras variáveis que podem também ter afetado a distribuição das transferências foram analisadas, como taxa de pobreza e renda *per capita*.

Portanto, esse estudo tem como objetivo analisar se realmente esta desproporcionalidade afetou os percentuais das transferências constitucionais, analisando como ocorreram os debates na Constituinte e determinando estatisticamente essa influência.

O trabalho está dividido na seguinte forma: no capítulo 2, serão discutidos o significado e a importância da desproporcionalidade representativa, sua relação com o federalismo e representação, suas causas, suas consequências, seu histórico no Brasil; no capítulo 3, o foco será as transferências no Brasil, sendo explicado os vários tipos de transferências - focando principalmente nas transferências constitucionais - e sendo mostrado como ocorreram as discussões e a definição dos coeficientes das transferências constitucionais - FPE, FPM e IPI-EXP - na várias instâncias decisórias da Assembleia Nacional Constituinte de 1987; no capítulo 4, foram realizados testes estatísticos - análise descritiva, teste *t*, modelo de regressão linear - para analisar se a desproporcionalidade foi uma variável significativa na distribuição das transferências; no capítulo 5, há a conclusão.

## **2. A DESPROPORCIONALIDADE NA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NAS CÂMARAS LEGISLATIVAS**

### **2.1. Federalismo**

O federalismo, como um acordo cooperativo entre unidades subnacionais que coexistem em um espaço nacional, pressupõe a representação dessas diferentes unidades federativas a nível nacional (Leme, 1992). Para compreender a desproporcionalidade na representação dos estados no Congresso Nacional, presente tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados, é importante entender os critérios dessa representação. A aplicação desses critérios determinará se há desproporcionalidade representativa ou não. Nessa seção, discorreremos sobre o federalismo, para compreender mais profundamente a desproporcionalidade representativa.

O Federalismo, em sua visão clássica, é definido como um pacto entre diferentes entidades que, renunciando à sua soberania e, em parte, à sua autonomia, passam a formar uma unidade política e administrativa. Nesse acordo, as partes envolvidas objetivam alcançar alguns bens coletivos valiosos, como a defesa mútua, uma moeda comum ou o comércio livre (Dragu e Rodden, 2010).

Esse sistema político implica a existência de pelo menos dois níveis de governo, sendo necessário o equilíbrio entre a instância central e os vários centros de poder autônomos regionais (Ferrari, 2013; Leme, 1992). Implica, ainda, reciprocidade, ou seja, o fato de que os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua (Rodden, 2005).

Alfred Stepan (1999) traz algumas ideias importantes sobre o federalismo, no contexto de países colonizados, como é o caso do Brasil. Para esse autor, em estados nacionais que não foram formados por meio de acordos voluntários, mas pela imposição do poder colonizador, pactos federativos foram determinantes para conservar a unidade do território.

Na formação das federações, os estados assumem diferentes riscos de acordo com a sua população e importância de sua economia (Dragu e Rodden, 2010). Por exemplo, algumas unidades pouco populosas podem ter prejuízos ou suportar ônus quando seus interesses se chocarem com os de unidades mais populosas, já que aquelas terão peso

menor que estas nas votações em que a proporcionalidade obedecer ao critério populacional. Por conseguinte, estados menos populosos tendem a preferir representação baseada no território e estados mais populosos insistem que a representação seja baseada na população (Rodden, 2005).

No contrato padrão que origina as federações, a representação na câmara baixa é proporcional à população, enquanto que, na câmara alta, a representação é territorial, ou seja, cada território tem o mesmo número de representantes. A aplicação conjugada desses dois critérios – população e território - visa a compensar as diversas assimetrias em tamanho e poder econômico entre as entidades (Dragu e Rodden, 2010).

Gordin (2007) afirma que a representação desigual dos estados é comum em sistemas federais, e que essa assimetria tende a compensar a vulnerabilidade demográfica e econômica dos estados menos populosos ou poderosos. Assim, a desproporcionalidade representativa, ou seja, a sobre-representação e sub-representação de unidades subnacionais nas legislaturas nacionais é uma característica inerente à maioria dos sistemas federativos (Gibson, Calvo e Falleti, 2003).

Leme (1992) fez uma importante análise do sistema federativo no contexto brasileiro, mostrando que esse possui algumas características próprias, decorrentes dos condicionantes históricos estruturais da sociedade brasileira, que deixaram marcas nas instituições até os dias de hoje. Segundo este autor, há quatro condicionantes estruturais básicos: 1) o passado colonial escravista, que traz um tipo de organização política e administrativa específica, marcado por uma burocracia forte e o patrimonialismo; 2) economia capitalista retardatária, em que o Estado desempenhou o papel de promotor do desenvolvimento, da industrialização, sendo decisivo para assegurar as pré-condições para acumulação privada; 3) peculiaridades da história política brasileira, marcada por conciliações e ausência de efetivas rupturas, o que permitiu a coexistência de oligarquias e setores atrasados com as inovações de modernidade capitalista; 4) herança autoritária, que adulterou os mecanismos de representação e proporcionou a submissão dos poderes subnacionais.

Nesse contexto histórico, contribuíram para fragilizar o pacto federativo brasileiro as acomodações das bases regionais e oligarquias em troca da sustentação do governo central. Isso e o advento de vários períodos de autoritarismo - pautados também pelas

citadas acomodações de interesses - foram determinantes em desbalancear o equilíbrio federativo do país (Leme, 1992).

### **2.1.1. Centralização e Descentralização**

A descentralização ou a centralização da autoridade está relacionada com a distribuição de autoridade entre os vários níveis de governo, diferenciando federações entre si (Ferrari, 2013). No processo de desenvolvimento do Estado-nação brasileiro, ocorreu a centralização da autoridade nas mãos da União. Isso decorreu da percepção de que as províncias periféricas eram incapazes de desempenhar funções governativas, tanto na área social como da área econômica, e da desconfiança em relação às elites locais. A noção de que a intervenção federal na política local poderia proteger os cidadãos contra elites atrasadas e corruptas foi uma poderosa fonte de centralização da autoridade política (Arretche, 2010).

A centralização de autoridade política permitiu, a partir dos anos 30, que a União tivesse um papel central no planejamento e financiamento da atividade econômica. Ademais, a centralização da arrecadação tributária propiciou à União destinar recursos para compensar desigualdades territoriais (Arretche, 2005; Arretche, 2010).

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, várias propostas descentralizadoras foram apresentadas, refletindo as demandas por maior democratização daquele momento (Leme, 1992). Tais esforços se concentraram, primordialmente, na questão da autoridade fiscal e, secundariamente, na questão da autoridade política e gestão de políticas (Rodden, 2005).

Rodden (2005) destaca que "a descentralização do gasto governamental pode dizer muito pouco sobre o *locus* da autoridade" (Rodden, 2005, p.13). Em seu estudo, o autor assevera a importância de considerar as fontes de financiamento da descentralização de gastos. Tais fontes podem vir de transferências intergovernamentais, de arrecadação de receitas próprias, tais como impostos ou tarifas pagas por usuários, ou ainda de empréstimos.

Nesse sentido, existem pelo menos três caminhos através dos quais os governos centrais podem limitar a autonomia fiscal dos governos subnacionais: por meio de transferências condicionadas, pela regulação da arrecadação local de impostos, ou



impondo limitações formais à obtenção de empréstimos pelos governos subnacionais (Rodden, 2005). As diversas maneiras de descentralização de gastos terão grande relevância para entender como foram pautadas as negociações ocorridas na Assembleia Nacional Constituinte, o que será objeto de estudo no próximo capítulo.

## **2.2. Representação Política**

Para compreender a desproporcionalidade na representação legislativa, precisamos, antes de mais nada, discutir o que seja representação política, uma vez que, como já falado, aquela é consequência dos critérios desta. Assim, a compreensão sobre a representação política traz um conhecimento mais completo sobre esta desproporcionalidade. Essa seção trará alguns importantes aspectos da representação política, sempre no sentido de acrescentar pontos relevantes à discussão sobre desproporcionalidade representativa.

A representação política é uma relação entre os conjunto de cidadãos que integram uma comunidade política nacional e os seus representantes. Nessa relação, os cidadãos delegam aos seus representantes poderes para a tomada de decisões em caráter universal que a todos coagem. Os cidadãos expressam autorização antecipada com o voto, desconhecendo previamente o teor exato das opções que o representante irá fazer, mas assumindo desde o início os riscos dessa delegação. A representação está atrelada a ideia de democracia, constituindo-se no mecanismo pelo qual o povo, que é o titular originário do poder, age ou reage em relação aos governantes. O voto é usado não como instrumento de decisão, mas para eleger quem deverá decidir (Melo, Soares e Reis, 2008).

Segundo Leme (1992), a representação política, ao mesmo tempo que é fundamental para a democracia, já que efetiva o exercício da soberania popular, também é essencial para o sistema federativo, já que se constitui na conexão entre as esferas de poder.

### **2.2.1. Representação Populacional Vs. Representação Territorial**

Dahl (1971) considera que a representação estritamente proporcional à população seria a melhor maneira de obedecer ao princípio igualitário democrático de "uma pessoa, um voto".

Todavia, essa concepção de democracia considera somente a dimensão individual da representação e o princípio majoritário. A regra da prevalência da maioria, considerada um fim em si mesma e não um instrumento democrático, pode levar à desconsideração de outros valores democráticos importantes, como a inclusão de minorias no debate decisório, empobrecendo-o, ou, ainda, dificultar a construção de consensos mais sólidos, como aqueles que são alcançados quando setores minoritários são representados (Melo, Soares e Reis, 2008).

Numa segunda perspectiva, a federação pode se constituir num importante contrapeso ao poder da maioria, ao destacar a representação não apenas em termos individuais, mas também em termos territoriais, de acordo com o princípio consociativo. As regiões têm interesses peculiares que podem ser minoritários na representação baseada somente no critério populacional. Existe, de fato, um dilema aí: tornar as regiões politicamente mais iguais ou tornar os cidadãos mais iguais. Portanto, cabe às federações buscar um equilíbrio entre esses dois tipos de representação (Soares e Lourenço, 2004; Melo, Soares e Reis, 2008).

A solução encontrada pelos Estados Unidos, que foi seguido por países do mundo todo, foi o bicameralismo. Neste, o Senado, ou Câmara Alta, é o lugar previsto para expressar os interesses territoriais, representando os estados, e a Câmara Baixa representa os indivíduos, considerados nacionalmente (Melo, Soares e Reis, 2008; Rocha, 2008).

De acordo com Snyder e Samuels (2001a), em seu estudo sobre bicameralismo, a desproporcionalidade representativa é justificada somente na câmara alta, mas não na câmara baixa. Assim, enquanto a desproporcionalidade na câmara alta teria como objetivo proteger os interesses de regiões pouco povoadas, o que é uma meta democrática legítima, existe um amplo consenso de que em pelo menos em uma câmara, em geral a câmara baixa, os cidadãos devem ter o mesmo peso, independentemente da região em que habitam.

Melo, Soares e Reis (2008) discordam desta linha de pensamento. Esses autores afirmam que, no contexto brasileiro, há uma grande sobreposição de competências entre as duas câmaras. Em outras palavras, se uma câmara segue o princípio federativo, quer dizer, nela a representação territorial é observada, seria ilógico que tal princípio fosse ignorado na outra, que tem funções similares.

Portanto, como se pode ver, a representação na câmara baixa é uma questão que vêm trazendo grandes polêmicas. Neste trabalho, buscaremos mostrar várias perspectivas para aprimorar ainda mais esta discussão.

### **2.3. A Desproporcionalidade da Representação na Câmara dos Deputados**

Apesar das várias concepções sobre democracia, há um amplo consenso de que eleições livres e justas devem ser a base de qualquer sistema democrático. Segundo Dahl (1971), uma característica essencial para eleições livres e justas é a igualdade de voto de cada cidadão, ou seja, o voto tem que ser um direito de todos os cidadãos e cada voto tem que ter o mesmo peso no cômputo geral.

Entretanto, os países contemporâneos que respeitam a regra democrática muitas vezes não seguem na prática esse princípio, havendo uma desproporcionalidade na representação dos cidadãos de diferentes estados, o que é conhecido como desproporcionalidade representativa ou, na literatura internacional, *malapportionment*. (Snyder e Samuels, 2001a).

Algum grau de desproporcionalidade sempre será observado em países que subdividem o território nacional em distritos eleitorais, sendo importante saber qual o grau dessa desproporcionalidade, além de suas causas e consequências (Snyder e Samuels, 2001a). A desproporcionalidade da representação varia significativamente, tanto na câmara superior como na inferior, entre as regiões do mundo, com países africanos e latino-americanos apresentando altos níveis de *malapportionment* (Samuels e Snyder, 2001b).

Assim, na América Latina, níveis elevados de desproporcionalidade representativa coexistem com regras e instituições democráticas, como liberdade de associação e expressão, e sufrágio universal. Snyder e Samuels (2001a) destacam que, nos sistemas desproporcionais, apesar de todos os cidadãos terem oportunidades e liberdades iguais de formular e significar suas preferências, essas preferências não pesam igualmente.

No estudo de Gibson, Calvo e Falleti (2003), é mostrado os diferentes níveis de desproporção representativa entre os países da América. Sua conclusão é que:

Embora, na teoria, as câmaras baixas devessem representar as populações, e não territórios, os quatro casos exibem enormes variações na adesão a essa norma: os Estados Unidos e o México tendem a atribuir assentos aos estados em proporção à sua população; o Brasil e a Argentina sobre-representam significativamente vários estados na câmara baixa. Nesse último grupo, portanto, existe uma estrutura dual de sobre-representação territorial, com a alocação regional de assentos da câmara somando-se à sobre-representação inerente ao papel do senado como arena da representação territorial. (Gibson, Calvo e Falleti, 2003, p.101).

No Brasil, portanto, a desproporcionalidade representativa está presente tanto no Senado como na Câmara dos Deputados, e a câmara baixa apresenta a maior distorção de representação dos quatro países estudados (Gibson, Calvo e Falleti, 2003).

A Constituição de 1988, em seu art.14, estabeleceu que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos". Portanto, determina-se o princípio de igualdade do valor do voto. Entretanto, o mesmo texto constitucional contradiz esse princípio, instituindo a desproporcionalidade representativa na câmara baixa ao impor um mínimo e um máximo de deputados por estado (Bohn, 2006).

Para se ter uma ideia da dimensão dessa distorção, Cavalcante e Turgeon (2015), em sua análise sobre a desproporcionalidade da representação dos estados no Câmara dos Deputados, constatam que:

O destaque, sem dúvida, fica por conta de São Paulo, que é mais prejudicado pelo desenho institucional vigente. Embora atinja o teto de setenta vagas, prevalece ainda um déficit de 41 cadeiras que supostamente este estado teria direito dentro de uma situação na qual a proporcionalidade plena fosse de fato a regra. No outro extremo, Roraima disposta como o estado mais beneficiado com a configuração atual, na medida em que possui o mínimo de oito deputados, ao passo que dentro do critério proporcional da sua população deveria ter apenas um representante na Câmara dos Deputados. Tal anomalia faz com um deputado federal com aproximadamente 20 mil votos em média seja eleito em Roraima, enquanto que para ser eleito no mesmo cargo em São Paulo são necessários cerca de 280 mil votos. (Cavalcante e Turgeon, 2015, p. 18).

Portanto, a desproporcionalidade representativa faz com que o peso do voto em estados sobrerrepresentados seja diferente do peso do voto nos estados sub-representados, já que, nos primeiros, para que o representante seja eleito, é necessário um quantitativo menor de eleitores, e, nos segundos, ao contrário, esse quantitativo seja maior (Turgeon e Cavalcante, 2014).

Essa distorção na Câmara dos Deputados vem sendo um tema recorrente na agenda dos defensores da reforma do sistema político brasileiro, devido aos efeitos sobre a qualidade do regime democrático vigente e da sobreposição dessa desproporção às desigualdades econômicas e sociais de caráter regional (Bohn, 2006).

## **2.4. Histórico da desproporcionalidade no Brasil**

A desproporcionalidade representativa na história republicana do Brasil vem desde a Constituição de 1891 até os dias de hoje, na vigência da Constituição de 1988 (Snyder e Samuels, 2004; Costa, 2010).

### **2.4.1. Constituição de 1891**

A Constituição de 1891 trouxe o fim da monarquia e determinava um mínimo de 4 deputados por estado. Levando-se em conta que havia estados muito pouco populosos, essa determinação acarretava desproporcionalidade representativa (Snyder e Samuels, 2004). Apesar de a democracia ter sido instaurada na forma representativa, os legisladores não focaram no mérito da representatividade. O termo “representação” aparece somente no preâmbulo, no qual os deputados constituintes se definem como “os representantes do povo brasileiro” (Melo, Soares e Reis, 2008).

### **2.4.2. Constituição de 1934**

Com a derrubada da República Velha em 1930, uma assembleia constituinte foi eleita em 1933. Na Constituição, o presidente Getúlio Vargas diminuiu a proporção de cadeiras de São Paulo e Minas Gerais, com o objetivo de reduzir o poder das elites que representavam o segmento "Café com Leite", ou seja, o símbolo da base econômica dos estados de São Paulo e Minas, respectivamente (Snyder e Samuels, 2004). Além disso, houve a inserção da chamada "bancada classista", mais numerosa do que qualquer Estado isoladamente, pela qual se buscava a consolidação do poder pessoal de Getúlio Vargas sobre as unidades federadas. O poder ficou centralizado na esfera federal, tendo um forte viés estatizante (Melo, Soares e Reis, 2008).

### **2.4.3. Constituição de 1946**

Na Constituição de 1946, estão presentes os princípios de descentralização, federalismo e municipalismo (Costa, 2010). Em relação à representatividade, essa Carta Política fixou o número de deputados de acordo com a população. O cálculo era feito da seguinte maneira. Para as primeiras 20 cadeiras, um representante correspondia a 150 mil habitantes. Nas demais, depois de alcançado esse número, a regra se alterava de forma a seguir uma proporção de um representante a cada 250 mil habitantes. Assim os estados mais populosos eram sub-representados, configurando uma desproporcionalidade (Melo, Soares e Reis, 2008).

No Senado, todos os estados eram representados igualmente por 2 senadores. Além disso, de acordo com alguns autores, para compensar a fraqueza dos pequenos estados em relação às grandes bancadas, o Senado recebeu competências legislativas até então privativas da câmara (Costa, 2010; Fleischer, 1994).

A desproporcionalidade representativa do poder legislativo diferia das regras de eleição do poder executivo, ou seja, dos cargos majoritários. Enquanto o executivo refletia o predomínio populacional das áreas urbanas, no legislativo as áreas rurais tinham mais peso. Isso provocou um distanciamento do poder executivo em relação ao poder legislativo, ocorrendo muitas vezes conflitos entre os dois poderes. Essa assimetria pode ter contribuído inclusive para a tensão entre o executivo e o legislativo que levou ao golpe militar de 1964 (Fleischer, 1994).

### **2.4.4. Período de 1964 a 1985**

No período de 1964 a 1985, a ditadura militar foi o regime político brasileiro. A Constituição de 1967, assim como a sua Emenda nº 01, de 17 de outubro de 1969, estabeleceu a ideia de governo representativo, em que o presidente e o vice-presidente da República poderiam ser eleitos por 5 anos por um colégio eleitoral especial, e os governadores, senadores e deputados federais eram eleitos pelo voto direto, secreto e universal (Melo, Soares e Reis, 2008).

A Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, determinou que a Câmara dos Deputados seria composta de 420 representantes, com a distribuição das cadeiras entre os Estados e Territórios proporcionalmente à população, e estabeleceu-se o número

mínimo de 6 e máximo de 55 representantes por estado. Ainda, garantiu que cada território teria dois representantes (Costa, 2010).

Já a Emenda Constitucional nº 22, de 1982, alterou o piso e o teto do número de representantes por estado para a Câmara dos Deputados. Os estados passaram a ter um mínimo de 8 e um máximo de 60 deputados, e os territórios tiveram seu piso aumentado para 4 deputados (Melo, Soares e Reis, 2008).

Devido às repetidas ratificações de patamares de representação para os estados, a desproporcionalidade vem sendo considerada um fenômeno originário do período militar. Os militares pretendiam aumentar a sobrerrepresentação dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o governo militar tinha mais apoio, e acentuar a sub-representação dos estados do Sul e Sudeste, em que se encontrava a base política da oposição ao governo (Melo, Soares e Reis, 2008).

Nicolau (1997) contraria o argumento segundo o qual a desproporcionalidade originou-se ou acentuou-se na ditadura militar, mostrando que esse foi um fenômeno presente em toda a história política brasileira, e que os dados de desproporcionalidade agregados por região permitem algumas conclusões diferentes. Por exemplo, a região Sudeste foi crescentemente sub-representada ao longo do regime autoritário, mas a região Sul, ao contrário, foi sobrerrepresentada nas legislaturas eleitas em 1970, 1974, 1978 e 1982. As regiões Norte e Centro-Oeste foram sobrerrepresentadas em todo o período militar, enquanto que o Nordeste chegou a ser sub-representado em 1970 e 1974.

Outra estratégia usada para assegurar a sustentação política da ditadura foi a criação de unidades federativas, com a divisão de estados, e a conversão de territórios em estados, nas regiões rurais do país. De fato, Estado do Mato Grosso foi dividido em dois, criando-se o Estado do Mato Grosso do Sul, e o Território de Rondônia passou a ser um estado (Snyder e Samuels, 2004).

#### **2.4.5. Constituição Brasileira de 1988**

A Constituição de 1988, apesar de ser mais democrática que todas as outras, manteve regras que ensejam a desproporcionalidade. O seu art. 45 determina que a representação dos estados na Câmara dos Deputados é proporcional à população. Ao mesmo tempo, o mesmo dispositivo, em seu § 1º, delega à lei complementar a competência

para fixar esse número.

A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que regulamenta esse parágrafo, dispõe que o número total de deputados federais não pode ultrapassar 513 representantes. As bancadas, proporcionais à população dos estados e do Distrito Federal, são calculadas levando-se em conta levantamento realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano anterior ao pleito. Essa lei estabelece, ainda, que nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais e que o Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

Snyder e Samuels (2004) destacam que a sobrerrepresentação de algumas regiões, acentuada pelo regime militar, continuou depois do fim da ditadura. No regime democrático que se seguiu, apesar do aumento, a partir de 1994, do número máximo de deputados por estado de 60 para 70, amenizando a sub-representação de São Paulo, três novos estados foram criados nas regiões pouco povoadas.

Assim, a desproporcionalidade foi um fator presente em todo o período republicano brasileiro, sendo mantida até hoje com a Constituição de 1988, o que mostra a relevância e atualidade deste tema.

## **2.5. Causas da Desproporcionalidade**

Alguns fatores foram fundamentais para o surgimento e a manutenção da desproporcionalidade da representação brasileira. Entre eles, podemos citar o federalismo, o tamanho do país, a não revisão periódica dos coeficientes usados no cálculo do número de representantes por estado, as regras estabelecidas para alocação de cadeiras, a criação de novos estados e a transição para a democracia.

### **2.5.1. Federalismo**

O federalismo, como já mostrado, tem como característica crucial a representação de interesses subnacionais em nível nacional. Esse sistema representativo raramente obedece ao princípio democrático consubstanciado no enunciado "uma pessoa, um voto", principalmente em estruturas bicamerais, ocorrendo geralmente uma representação desproporcional das unidades subnacionais. Todos os sistemas federais utilizam algum



critério baseado na representação territorial, havendo uma tendência de que eles sejam mais desproporcionais do que sistemas unitários (Samuels e Snyder, 2001b).

### **2.5.2. Tamanho**

O tamanho do país também pode afetar a desproporcionalidade. Países que possuem grandes extensões de territórios escassamente povoados tendem a ter uma sobre-representação dessas regiões. Alguns dos maiores países do mundo, como Austrália, Brasil, Canadá e Rússia, possuem altos níveis de *malapportionment* em uma ou ambas as câmaras (Samuels e Snyder, 2001b).

### **2.5.3. Não revisão periódica do número de representantes de cada circunscrição eleitoral na Câmara dos Deputados**

A alocação desproporcional pode ter como causa a não revisão periódica do número de representantes de cada estado na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, as mudanças ocorridas na população, devido à migração interestadual e aos diferentes padrões de crescimento populacional, podem permitir a sobre-representação ou sub-representação dos estados, já que a distribuição de cadeiras não se altera periodicamente de acordo com essas oscilações (Nicolau, 1997). Assim, esse fator permite que a desproporcionalidade representativa siga um caminho muitas vezes crescente ao longo do tempo, e a distribuição das cadeiras legislativas fique cada vez mais desproporcional à população.

Segundo Bohn (2006), o padrão de migração inter-regional tem um papel essencial para entender as modificações da população nas cinco regiões brasileiras. Por exemplo, a região Sudeste foi a mais lesada pela desproporcionalidade da representação dos estados na Câmara dos deputados entre 1995 e 2000 e, ao mesmo tempo, foi a mais afetada pela migração interna, sendo o destino final de 41,9% dos migrantes inter-regionais desse período. Assim, o padrão de migração interna teve um efeito importante na acentuação de distorções.

Países latino-americanos são caracterizados por níveis elevados de *malapportionment* tanto na câmara superior como na inferior, porque não atualizam os dados populacionais periodicamente, inclusive na transição para a democracia. Já países da Europa Ocidental e da América do Norte alcançaram níveis baixos de

desproporcionalidade em uma ou ambas câmaras legislativas, em decorrência da aplicação de procedimentos periódicos de redistribuição (Snyder e Samuels, 2001a).

#### **2.5.4. Regras estabelecidas para alocação de cadeiras**

Outra maneira de violar a proporcionalidade entre população e representantes dos distritos eleitorais decorre de regras estabelecidas para alocação das cadeiras (Nicolau, 1997).

Destaca-se que todas as constituições do período republicano estabeleceram regras para a alocação das cadeiras da Câmara dos Deputados que permitiram desequilíbrios. Entre os critérios já vistos aqui, no histórico da desproporcionalidade, algumas especificações que aparecem nos textos constitucionais são: número mínimo e máximo de representantes por estado; número prefixado de representantes dos territórios; número máximo de cadeiras na Câmara; e o estabelecimento de uma proporção entre número de habitantes (ou eleitores) em milhares e cadeiras na Câmara (Nicolau, 1997). Assim, a proporcionalidade exigida pelo princípio fundamental do sufrágio igualitário não é cumprida, ocorrendo distorções (Rocha, 2008).

#### **2.5.5. A criação de novos estados**

Em 1962, o Acre passou da categoria de território para a de estado. Em 1979, ocorreu o desmembramento do Estado do Mato Grosso em dois estados, criando-se o Estado do Mato Grosso do Sul. Em 1981, foi a vez o território de Rondônia elevar-se à categoria de estado. Ainda, com a Constituição de 1988, tanto Roraima como Amapá passaram da condição de território para de estado, e também houve a criação do Estado de Tocantins, com a divisão do Goiás (Soares e Lourenço, 2004).

Todos esses estados criados são sobrerrepresentados (Cavalcante e Turgeon, 2015). Todos eles são pobres e pouco populosos, o que faz com que o piso mínimo de 8 representantes privilegie-os. O impacto é ainda maior na representação do Senado, já que esta é paritária entre os estados (Soares e Lourenço, 2004).

A criação de novos estados é condicionada por aspectos estritamente políticos, não havendo nenhuma exigência demográfica ou econômica na constituição de 1988 que possa reger o assunto. A principal vantagem política decorrente da criação de um estado é óbvia:

se "ganha" três senadores e oito deputados no parlamento. Entre as vantagens econômicas, o novo estado passa a ter a garantia de uma cota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Além disso, a uma maior força política serve para barganhar recursos junto ao governo federal, o que provoca a perda de recursos fiscais para estados já constituídos (Soares e Lourenço, 2004; Melo, Soares e Reis, 2008).

Portanto, a criação desses novos estados é uma das causas da desproporcionalidade da representação no Congresso Nacional. O piso mínimo de deputados federais permitiu que todos eles tivessem uma representação maior na Câmara Federal do que teriam se seguissem o critério populacional. No senado, esses quatro estados têm 3 representantes como todos os outros estados e Distrito Federal, independentemente da sua população.

#### **2.5.6. Transição para a democracia**

Um outro fator que pode influenciar é o estágio da democracia, sendo comum em democracias não consolidadas ou recém-consolidadas um maior nível de desproporcionalidade na câmara baixa (Samuels e Snyder, 2001b). Isso ocorre principalmente porque os grupos que detêm o poder político, no momento de transição para a democracia, conseguem manipular as instituições recém-criadas, a fim de proteger seus interesses políticos e econômicos. A desproporcionalidade da representação passa a ser uma exigência dos grupos conservadores para apoiar a transição democrática (Bruhn *et al*, 2006).

De acordo com Bruhn *et al* (2010), apesar de níveis mais elevados de desproporcionalidade representativa permitirem que a transição para a democracia seja possível, ao fazer com que as elites detentoras de poder na ditadura se sintam menos ameaçadas pelo regime democrático, o aumento dessa distorção, em países já democráticos, diminui a probabilidade destes permanecerem numa democracia.

#### **2.6. Consequências da Desproporcionalidade Representativa**

A desproporcionalidade da representação, principalmente na câmara baixa, traz várias consequências, sendo vista como algo positivo por alguns autores e como algo negativo por muitos outros. Assim, serão apresentados tanto as consequências positivas como as negativas que já foram levantadas por vários estudiosos, trazendo-se diferentes pontos de vista sobre este assunto.

### **2.6.1. Consequências Positivas**

Segundo Soares e Lourenço (2004), uma representação dos estados estritamente proporcional à população aumenta grau de desequilíbrio federativo. Ao desconsiderar desigualdades econômicas estaduais, a representação rigorosamente proporcional à população pode exacerbar as diferenças regionais, quando permite uma coincidência entre poder econômico e poder político.

Ainda, como já explicado, se nos desviarmos do modelo de democracia majoritária, em que se defende a representação estritamente proporcional, e nos aproximarmos do modelo de democracia consociativa, a federação pode ser vista como expressão de interesses territoriais relevantes que merecem representação especial, sendo justificável certa desproporcionalidade representativa em relação à população, para uma maior igualdade de representação de estados.

Apesar de o Senado já levar em consideração essa igualdade de representação de estados, a sobreposição de competências nas duas câmaras e os altos níveis de desigualdade socioeconômicas entre as regiões justificariam certa desproporcionalidade também na Câmara Baixa (Soares e Lourenço, 2004).

Portanto, os principais argumentos a favor da desproporcionalidade da representação se concentram nas diferenças econômicas e sociais dos estados e regiões e na importância da representação dos interesses territoriais em nível nacional.

### **2.6.2. Consequências Negativas**

As consequências negativas da desproporcionalidade representativa são as mais estudadas e destacadas. Nesta seção, mostraremos alguns dos principais pontos levantados por pesquisadores, como: legislatura com viés conservador; tendência de distanciamento entre os poderes executivo e legislativo; tendência crescente de que os atores políticos subnacionais mantenham reféns os governos nacionais em questões importantes; proliferação de territórios autoritários subnacionais; distorções na representação partidária; aumento do poder de barganha dos estados sobre-representados e de construção de coalizões; bloqueio de mudanças nas políticas públicas; problemas de ordem econômica.

### **2.6.2.1. Legislatura com viés conservador**

Segundo Snyder e Samuels (2001a), a desproporcionalidade representativa levou a uma sobrerrepresentação de interesses rurais e conservadores tanto na câmara superior, como na inferior, em vários países latino-americanos. Esse viés rural leva a distorções no equilíbrio ideológico das legislaturas nacionais, pois favorece a pressão das elites fundiárias conservadoras, em prejuízo do eleitorado urbano. Por exemplo, no Brasil, em 1998, os partidos de esquerda capturaram 26% dos votos para deputados federais, mas, pelo fato de uma grande parte desses votos terem vindo de estados sub-representados, esses partidos tiveram direito a apenas 22% das cadeiras.

Outros autores também concordam que as forças mais retrógradas do país estariam sendo beneficiadas, em detrimento de interesses mais modernos e reformistas. Supõe-se que os estados pobres e sobrerrepresentados pertençam, em geral, ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde existiriam as forças políticas mais conservadoras, clientelistas e patrimonialistas. Já as forças políticas mais progressistas estariam na região Sul e Sudeste, que seriam sub-representadas e desenvolvidas (Mainwaring, 2001).

Soares e Lourenço (2004) afirmam que tais argumentos são impróprios e simplistas, pois não há qualquer evidência empírica que possibilite classificar como retrógrado ou moderno o comportamento dos legisladores das diferentes regiões brasileiras.

### **2.6.2.2. Tendência de distanciamento entre os poderes executivo e legislativo**

Outra consequência do *malapportionment* é o distanciamento entre executivo e legislativo. Os sistemas presidencialistas combinam dois tipos de representação, em que o legislador representa a diversidade da sociedade e política, e o executivo representa a nação como um todo. Nesse contexto, o distrito eleitoral do presidente é essencialmente toda a nação, onde preponderam os contingentes populacionais urbanos. Já os legisladores representam seus distritos, muitas vezes circunscritos a áreas rurais sobrerrepresentadas.

A desproporcionalidade da representação, nesse contexto, enseja o desencontro entre os interesses rurais predominantes no legislativo com as demandas urbanas que ecoam no executivo. Essa diferença em suas bases de apoio pode contribuir para o distanciamento entre os poderes executivo e legislativo.

A discrepância de interesses entre o Executivo e o Legislativo, com bases de apoio distintas, contribuíram para o colapso da democracia em 1964, o que mostra como a desproporcionalidade pode comprometer a estabilidade dos regimes democráticos (Snyder e Samuels, 2001a).

### **2.6.2.3. Tendência crescente que os atores políticos subnacionais condicionem a atuação dos governos nacionais em questões importantes**

Quando as zonas rurais estão sobrerrepresentadas, o presidente, mesmo que tenha o suporte do eleitorado urbano, precisa fazer alianças com os políticos dos estados sobrerrepresentados para ter uma coalizão de governo viável. Assim, o presidente é potencialmente refém desses atores políticos subnacionais (Snyder e Samuels, 2001a).

### **2.6.2.4. Proliferação de territórios autoritários subnacionais**

A desproporcionalidade representativa pode forçar as elites democráticas, em nível nacional, a tolerar algum nível de autoritarismo em territórios subnacionais. Isso ocorre devido à necessidade que essas elites têm de garantir maiorias legislativas nacionais, para que seus objetivos políticos sejam atingidos. Assim, a desproporcionalidade pode contribuir para um processo pelo qual a democracia é, ao mesmo tempo, reforçada no centro e prejudicada na periferia (Snyder e Samuels, 2001a; Samuels e Snyder, 2001b).

### **2.6.2.5. Representação partidária**

As regras de alocação de cadeiras utilizadas no país influenciam também a representação partidária na câmara baixa. Partidos que concentram sua votação em estados sobrerrepresentados são beneficiados, enquanto que os partidos que têm uma forte presença em distritos sub-representados são prejudicados (Nicolau, 1997; Soares e Lourenço, 2004).

Segundo Mainwaring (2001), o baixo nível de desenvolvimento econômico - em termos de grau de industrialização, urbanização e também dos índices sociais correlacionados, como nível de escolaridade e sofisticação política - beneficiaria partidos políticos cujos representantes tendem a estabelecer ligações "não-ideológicas" com seu eleitorado, sejam elas clientelistas, paroquialistas ou assistencialistas. Já partidos políticos cuja força eleitoral decorre de seu apelo ideológico-programático sustentam-se em estados

mais desenvolvidos economicamente, uma vez que é nessas áreas que se concentra a maior parte de seus apoiadores.

Bohn (2006), a partir de dados do período 1994-2002, percebe que desempenho dos partidos seguem concentrações regionais claras. Embora haja regiões que determinados partidos concentram sua força eleitoral, existem partidos com boa penetração tanto em regiões desenvolvidas economicamente como nas menos desenvolvidas, como é o caso do PMDB e também do PT. Este desempenho dos partidos revela que algumas considerações da literatura não procedem, pois quase todos os partidos são, ao mesmo tempo, prejudicados e beneficiados pela desproporcionalidade.

Embora a dinâmica da competição partidária tenha diminuído a sobreposição entre as regiões mais desenvolvidas/partidos ideológicos e regiões menos prósperas/partidos menos ideológicos, ainda há resquícios de sua ocorrência, como foi o caso do PFL (atual DEM), cuja base eleitoral é fundamentalmente a região Nordeste, e que teve um desempenho bastante inferior nas regiões mais desenvolvidas.

É importante destacar que a sociedade brasileira passou por grandes mudanças em relação à taxa de urbanização e à taxa de alfabetização, fazendo com que as regiões ditas menos desenvolvidas se aproximassem das ditas desenvolvidas, o que impacta o padrão de comportamento político dessas populações, dificultando a perpetuação das formas tradicionais de dominação política. Porém, apesar das mudanças alcançadas, as desigualdades econômicas ainda persistem entre as regiões, com grandes diferenças na renda *per capita*, na taxa de fecundidade, na taxa de envelhecimento da população, entre outros indicadores (Bohn, 2006).

Para ilustrar este efeito, Cavalcante e Turgeon (2015), em sua análise sobre o efeito da desproporcionalidade nos partidos políticos, consideram que o viés partidário pode ser oriundo tanto das coligações como da desproporcionalidade. Eles mostram que os partidos PT e PSDB vêm perdendo cadeiras em decorrência do *malapportionment*, enquanto que o PMDB vem sendo privilegiado em consequência dessa distorção. Ainda, no período de 1994 a 2010, os partidos tradicionais (PMDB, DEM e PP) foram os mais beneficiados com as regras eleitorais vigentes, levando em consideração tanto o viés partidário vindo das coligações como o que provém da desproporcionalidade.

Portanto, a desproporcionalidade traz consequências não desejáveis ao sistema partidário brasileiro, favorecendo alguns estados em detrimento de outros, além de impactar a representação de alguns partidos na Câmara dos Deputados (Cavalcante e Turgeon, 2015).

#### **2.6.2.6. Aumento do poder de barganha e de construção de coalizões**

A sobrerrepresentação de alguns estados traz vantagens estratégicas importantes na competição política (Snyder e Samuels, 2001a). Segundo Dragu e Rodden (2010), um aumento na representação de um estado tende a aumentar o poder de proposta do jogador político e também torna esse ator político mais atraente para a formação de uma coalizão. Estados sobrerrepresentados podem atuar como coalizões de veto (Bohn, 2006).

Lee (1998), em seu estudo sobre o senado dos Estados Unidos da América, destaca que a lógica institucional de construção de coalizões tende a trazer benefícios para os estados menos populosos, uma vez que os senadores de pequenos estados têm poder de voto igual ao dos senadores de grandes estados, e também porque existem muitos pequenos estados. Com as limitações orçamentárias, é muito mais fácil contemplar a demanda de vários estados pequenos do que de um estado populoso. Por isso, os estados pequenos tornam-se alvos prioritários de cooptação para formação de coalizões.

Rodden (2002) destaca que a ausência de uma separação ideológica clara entre governo e oposição, que ocorre em um sistema presidencial com disciplina partidária fraca, como o Brasil, faz com que uma variedade de coalizões seja possível, variando de acordo com as questões em debate. Os grandes estados membros, muitas vezes, discordam amplamente, em várias questões básicas, prejudicando a formação de uma coalização entre eles. Neste sentido, os votos dos pequenos estados podem ser muito valiosos, sendo parceiros de coalizão atraentes em vários contextos. Nos embates, figuram geralmente na coligação vencedora.

#### **2.6.2.7. Bloqueio de mudanças nas políticas públicas**

A alocação desproporcional das cadeiras da Câmara pode dificultar a implementação de reformas sociais no país. A sobrerrepresentação das elites rurais, tradicionais e atrasadas dificulta a aprovação, pelas duas câmaras, de reformas que



beneficiariam a maior parte da população rural dessas áreas subdesenvolvidas, como, por exemplo, a reforma agrária (Melo, Soares e Reis, 2008).

#### **2.6.2.8. Consequências Econômicas**

Bruhn (2006) identifica três canais através dos quais a desproporcionalidade representativa afeta negativamente o desenvolvimento econômico. Primeiramente, permite que a elite possa bloquear o acesso dos cidadãos a atividades econômicas rentáveis e de inovação tecnológica, as quais possam se constituir numa ameaça ao seu status político e econômico. Em segundo lugar, promove uma competição política debilitada, que prejudica a promoção do desempenho econômico. Finalmente, por poder levar a uma alocação deformada ou desvirtuada dos recursos públicos, desviando recursos para regiões com maior poder político.

Nesse trabalho, daremos ênfase ao terceiro canal, ou seja, ao efeito da desproporcionalidade na distribuição de recursos federais entre as unidades subnacionais, com estados sobrerrepresentados recebendo mais do que sua parte justa dos gastos do governo (Lee, 1998; Atlas *et al*, 1995).

Gibson, Calvo e Falletti (2003) revelam uma correlação positiva forte entre a desproporcionalidade representativa no Senado e na Câmara dos Deputados e distorções de gastos federais, principalmente em países que têm um federalismo realocativo, como o Brasil e a Argentina. Esse estudo ressalta que a sobrerrepresentação territorial em legislaturas nacionais desempenha um papel consideravelmente mais importante que outras explicações alternativas, como as considerações de política pública em relação a pobreza e renda. Ainda, constata que a sobrerrepresentação na câmara baixa tem poder de influenciar mais as distorções nas transferências federais do que a do senado.

Outros estudos também mostram que a sobrerrepresentação traduz em transferências mais elevadas *per capita* do governo central (Bruhn *et al*, 2006; Bruhn *et al*, 2010; Rodden, 2002; Dragu e Rodden, 2010; Turgeon e Cavalcante, 2014). Dragu e Rodden (2010) destacam que os padrões básicos de transferências interregionais podem ser entendidos como resultado direto da negociação legislativa travada entre os representantes dos estados no parlamento. O papel dos legisladores, sendo preponderante na definição da

locação das transferências, faz com que a desproporcionalidade tenha profundo impacto nessa questão.

Bruhn (2010), em seu estudo, evidencia que as áreas mais sobrerrepresentadas não são necessariamente nem mais pobres nem mais desiguais em relação às áreas sub-representadas. Por conseguinte, o critério de rateio de fundos federais não se pauta pela necessidade de atendimento às demandas de bem-estar, em que regiões mais pobres recebem mais transferências, o que contrasta com os modelos tradicionais de economia política redistributiva.

Cavalcante e Turgeon (2015) concordam com esse ponto. Segundo esses autores, embora muitos estados no Norte e Nordeste estejam sobrerrepresentados, não há uma relação direta entre sobrerrepresentação e baixo desenvolvimento econômico, estando a desproporcionalidade espalhada em todas as regiões e em estados que possuem diferentes níveis de desenvolvimento econômico. Paraná e Rio Grande do Sul, que são dois estados da região Sul, possuem mais cadeiras legislativas do que deveriam na Câmara dos Deputados, já Pará e Amazonas, que são estados do Norte, estão sub-representados na câmara baixa.

### 3. AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Uma das dimensões do Federalismo é o fiscal, que está associado às diferenças entre os diversos entes federativos no que tange à arrecadação, distribuição e gastos das receitas tributárias. Isso visa a assegurar que as várias esferas governamentais tenham os recursos adequados para a prestação de serviços públicos de qualidade e em quantidade suficiente para suprir as necessidades básicas da sociedade.

Os entes federativos podem compartilhar receitas entre si, por intermédio das transferências intergovernamentais, que consistem na repartição de recursos correntes e de capital entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Geralmente ocorrendo no sentido de União para Estados, Distrito Federal e Municípios e de Estados para Municípios.

O federalismo fiscal busca um equilíbrio horizontal e um equilíbrio vertical. Um equilíbrio horizontal dá-se entre entes federativos de mesmo nível hierárquico. Neste caso, o ente que tem maior poder de arrecadação realiza transferências, ditas horizontais, ao ente com menor capacidade, o que permite amenizar as disparidades econômicas e sociais. Já o equilíbrio vertical, entre União e Estado e Estado e Município, relacionado às transferências verticais, tem como princípio o fato de que a capacidade tributária e arrecadadora da União é superior à dos demais entes federativos, o que ocorre de modo semelhante entre estados e municípios. No Brasil, quase que exclusivamente, ocorrem transferências verticais.

As transferências fiscais buscam garantir a equalização fiscal entre os entes Federativos e a promoção do equilíbrio fiscal entre eles – Federalismo Fiscal. O remanejamento de recursos públicos arrecadados, de forma a reduzir as disparidades entre os Entes Federativos, é uma forma de equalização fiscal. Já o equilíbrio fiscal significa "não gastar mais do que se ganha", e pode ser alcançado por meio de uma boa gestão e do esforço particular de cada ente federativo. Neste caso, as transferências fiscais teriam função mais assistencial, servindo para suprir os recursos financeiros necessários, mas faltantes.

A Constituição de 1988 reconhece a necessidade de se ter um equilíbrio fiscal e, para isso, estabeleceu diversas categorias de transferências intergovernamentais da União e

dos Estados, com as quais pretendia complementar os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esses repasses buscam, outrossim, a equalização fiscal entre os entes federativos, possuindo um grande viés redistributivo (Brasil, 2015a).

Essa Carta Magna também tornou o Brasil uma das federações mais descentralizadas, politicamente, do mundo, ao reconhecer estados e municípios como entidades autônomas, que possuem responsabilidades administrativas e fiscais (Braun e Tomassi, 2004). Apesar deste processo de descentralização amplo, a arrecadação de impostos ainda está concentrada nas mãos da União, que arrecada mais de 70% dos impostos. Neste caso, parte destes recursos públicos devem ser distribuídos entre as unidades subnacionais por meio de transferências (Turgeon e Cavalcante, 2014).

### **3.1. Tipos de Transferências**

Como visto, as transferências têm um importante papel na redistribuição de recursos públicos. Neste trabalho, focaremos nas transferências realizadas da União para os Estados ou Municípios. Segundo o relatório do Subgrupo de trabalho do Tesouro Nacional, as transferências fiscais da União para Estados, Distrito Federal e Municípios podem ser classificadas em duas grandes categorias: discricionárias e obrigatórias (Brasil, 2015b).

#### **3.1.1. Transferências Discricionárias**

As Transferências Discricionárias abrangem os repasses que devem observar, no momento da transferência, a regulamentação da matéria, e estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes. De acordo com a modalidade de aplicação, podem ser enquadradas em transferências voluntárias, transferências por delegação e as específicas (Brasil, 2015b).

As Transferências Voluntárias correspondem aos repasses de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios para cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não deriva de determinação constitucional ou legal, ou seja, dependem de decisão ou vontade do concedente. Este tipo de transferência tem como objetivo a realização de obras ou prestação de serviços de interesse comum, ocorrendo geralmente a partir de convênios ou contratos de repasses (Brasil, 2015a). Esse trabalho não focará nas transferências discricionárias nem nas voluntárias, mas sim no outro tipo de transferências,

aquelas obrigatórias.

### **3.1.2. Transferências Obrigatórias: Transferências Constitucionais e Legais**

Este tipo de transferência deriva de textos legais, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, que não sofrem alterações frequentemente, obedecendo a regras bastante estáveis. Estas normas legais impõem que aqueles recursos específicos sejam repassados, o que, reiteramos, difere das transferências discricionárias. Este grupo de transferências subdivide-se em constitucionais e legais (Brasil, 2015a; Brasil, 2015b). Este trabalho focou neste tipo de transferência, com um destaque maior para as transferências constitucionais.

As transferências constitucionais são definidas como a parcela das receitas federais, arrecadadas pela União, que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios (Brasil, 2014).

Apesar de o estudo de Arretche (2010) considerar que, pelo fato de a distribuição dessas transferências estarem definidas por regra constitucional, estando fora, portanto, das barganhas políticas, esse estudo deseja mostrar que este tipo de transferência também foi afetado por barganhas ocorridas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Existem boas razões para acreditar que a desproporcionalidade na representação legislativa, que levou a um viés de negociação desproporcional, tenha afetado os percentuais das transferências constitucionais.

### **3.2. As principais transferências obrigatórias**

As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Há também outras transferências constitucionais e legais que merecem destaque, algumas só para os estados, outras só para os municípios e algumas tanto para os estados como para os municípios, sobre as quais discorreremos abaixo.

As outras transferências constitucionais para os estados são: Repartição de Parcela da Arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-EXPORTAÇÃO, também

chamada de Fundo de Ressarcimento); o Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); Imposto sobre Operações financeiras (IOF); a Lei Complementar nº 87, de 1996 (LC 87/96); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Adicionalmente, temos o Auxílio Financeiro de Fomento às exportações (FEX), que é uma transferência legal, não constitucional, determinada por leis específicas.

Para os municípios, as outras transferências constitucionais importantes são: Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); o Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR), Imposto sobre Operações financeiras (IOF), a Lei Complementar nº 87, de 1996 (LC 87/96); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). E, ainda, há uma transferência legal, o Auxílio Financeiro de Fomento às exportações (FEX). (Brasil, 2014; Brasil, 2015c).

### **3.2.1. Fundo de Participação dos Estados (FPE)**

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal é o mecanismo mais importante de redistribuição da renda nacional, transferindo parte dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para as áreas menos desenvolvidas. A Lei Complementar nº 62/1989 estabeleceu os coeficientes individuais de participação dos estados, determinando que sua distribuição total é feita na proporção de 85% dos recursos para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os Estados das Regiões Sul e Sudeste (Brasil, 1989; Brasil, 2000). De acordo com o Art. 159 da Constituição Federal de 1988, os recursos deste fundo provêm da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo que 21,5% do total destes dois impostos são destinados a este fundo (Brasil, 1988; Brasil, 2005a).

Estes recursos, ao ingressarem nos cofres estaduais ou doo Distrito Federal, tornam-se próprios, sendo desvinculados de qualquer obrigação específica com o Governo Federal, devendo ser destinados às políticas públicas e às competências constitucionais das unidades federativas (Louzada, 2012).

Este fundo foi o estudado mais profundamente, pois considera-se que tem uma maior probabilidade de ter sido afetado pela desproporcionalidade. Para esta análise,

voltou-se ao contexto da Assembleia Nacional Constituinte, já que as discussões sobre os parâmetros deste fundo ocorreram naquela esfera.

### **3.2.2. Repartição de Parcela da Arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-EXPORTAÇÃO ou Fundo de Ressarcimento)**

A União entrega 10% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados aos Estados e ao Distrito Federal, de forma proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Nenhuma unidade da Federação pode receber mais do que 20% do montante a ser distribuído (Brasil, 2008). Como será visto, esta transferência foi uma moeda de troca nas negociações da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, utilizada para a aprovação tácita dos coeficientes do FPE e do FPM.

### **3.2.3. Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**

O montante do FPM é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Este fundo tem como destinação 10% para as Capitais, 86,4% para os Municípios do interior e 3,6% para o Fundo de Reserva, ou seja, para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes (Brasil, 2005a).

A fixação dos coeficientes individuais é realizada pelo Tribunal de Contas da União, de acordo com a população de cada Município brasileiro e com a renda *per capita* de cada Estado, ambos informados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Louzada, 2012). É importante ressaltar que a distribuição do FPM também envolve a participação de cada Estado, com os Estados tendo participações variadas. Em consequência, os municípios de estados diferentes que estão na mesma faixa populacional e possuem o mesmo coeficiente populacional podem receber valores financeiros diferentes (Brasil, 2008). Do FPM total, 35,22% são destinados aos municípios da região Nordeste, 8,52% são destinados aos municípios da região Norte, 7,43% vão para os Municípios da região Centro-Oeste, 31,22% vão para os municípios da região Sudeste, e 17,61% são destinados aos municípios da região Sul (Brasil, 2005a).

Notemos que este fundo pode ser desproporcional, já que não depende apenas da população do município. Esta desproporcionalidade na distribuição pode ser consequência

da desproporcionalidade representativa ocorrida na Assembleia Nacional Constituinte, fórum onde os coeficientes de repartição tanto do FPE como do FPM foram discutidos. Neste trabalho, analisaremos como ocorreu a negociação dos coeficientes na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e também faremos testes estatísticos com o intuito de aferir o efeito da desproporcionalidade da representação nessas transferências.

### **3.2.4. Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR)**

As transferências do ITR, iniciadas em 1991, são realizadas unicamente para municípios ou Distrito Federal, na proporção de 50% da arrecadação do ITR sobre os imóveis situados no ente (Brasil, 2013b). Assim, esta transferência mostra ser pouco importante neste estudo, já que é proporcional aos imóveis do município, sendo descartada a influência da desproporcionalidade legislativa na sua confecção.

### **3.2.5. Imposto sobre Operações financeiras (IOF)**

O IOF são transferências relativas ao imposto sobre operações relativas ao metal ouro como ativo financeiro, que foram determinadas pela Constituição de 1988, no art. 153. Da arrecadação total, 30% são destinados para a Unidade da Federação, e 70% vão para os municípios. O repasse desta transferência é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desse imposto no período anterior, além de impactar um número reduzido de Estados e Municípios. (Brasil, 2013a). Assim, esta transferência tem um montante reduzido, além de sua distribuição ser proporcional a arrecadação, com estados não recebendo mais que sua parte justa. Portanto, a desproporcionalidade legislativa não tem uma interferência relevante.

### **3.2.6. Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**

O FUNDEB (Emenda Constitucional nº 53/2006) - modificação do antigo FUNDEF (Emenda Constitucional nº 14/1996)- é distribuído proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes de ensino. O cálculo da proporcionalidade é efetuado com base na atuação principal de cada ente. A atuação principal dos estados é nos ensinos fundamental e médio, e a atuação principal dos municípios é no ensino fundamental e na educação infantil. Portanto, esta transferência mostra-se proporcional, não devendo ter



interferência da desproporcionalidade representativa (Brasil, 2008).

Além dos recursos relacionados, o FUNDEB também funciona como um título de complementação, com a União complementando os recursos dos Estados e do Distrito Federal sempre que o valor por aluno nestes entes não alcançar o mínimo definido nacionalmente (Brasil, 2008). É importante frisar que isto geralmente ocorre em estados menos desenvolvidos, que são geralmente os sobrerrepresentados (estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Porém, esta transferência, em geral, é proporcional, além de ser vinculada a educação, o que não permite que os políticos tenham um grande poder de barganha. Devido a essas razões, considerou-se que ela não sofreu uma interferência importante da desproporcionalidade representativa na determinação de seus parâmetros.

### **3.2.7. Lei Complementar nº 87, de 1996 (LC 87/96)**

Esta Lei, também chamada de Lei Kandir, dispõe sobre operações relativas à circulação de mercadorias e a prestações de serviços (ICMS), tendo sido regulamentada em 1996. Essa lei instituiu um Seguro-Receita, que visa cobrir os riscos de eventual redução temporária das receitas estaduais em consequência de grandes alterações introduzidas na incidência e a arrecadação do tributo, tanto em relação a bens e serviços exportados, como também em produtos voltados ao consumo interno. Assim, se a arrecadação efetiva for menor que a média calculada, a UF teria direito a receber a diferença, sendo que 75% do montante total fica com o Estado e 25% é dividido pelos Municípios, de acordo com os coeficientes de partilha do ICMS (Brasil, 2013d).

### **3.2.8. Auxílio Financeiro de Fomento às exportações (FEX)**

O FEX, transferência legal instituída em 2004 pela Medida Provisória nº 193, são recursos entregues aos entes subnacionais como forma de premiação com o objetivo de promover o esforço exportador. Neste fundo, a União entrega 75% do montante de recursos pertencentes a cada Estado ao próprio Estado e 25% a seus Municípios na proporção de percentuais individuais de participação dos mesmos no rateio do ICMS. A soma dos montantes entregues pelo FEX com os da LC 87/1996 mostra que esses dois fundos se equilibram em relação aos recursos consignados pela União aos entes subnacionais com o objetivo de incentivar as exportações (Brasil, 2013c). Assim, o FEX e

a LC 87/1996 equilibram um ao outro, não tendo juntos um efeito redistributivo. Portanto, descartou-se essas duas transferências da nossa análise.

### **3.2.9. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)**

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível está prevista na Constituição de 1988 e foi regulamentada pela Lei nº 10.336/2001. Ela estabelece que a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal 29% do total dos recursos arrecadados da CIDE para aplicação obrigatória em programas de infraestrutura de transportes.

No critério de rateio, 40% do montante total é distribuído proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada Estado e no Distrito Federal, 30% é distribuído proporcionalmente ao consumo, em cada Estado e no Distrito Federal, dos combustíveis a que a CIDE se aplica, 20% é proporcional à população, e 10% é distribuído em parcelas iguais entre os Estados e o Distrito Federal (Brasil, 2008).

Portanto, 10% do montante total dessa transferência é distribuído de forma desproporcional, já que Estados menos populosos recebem o mesmo que os Estados mais populosos. Todavia, mesmo com essa desproporcionalidade, essa transferência só pode ser aplicada em uma área e foi regulamentada só em 2001. A aplicação obrigatória em apenas uma área diminui o poder de barganha que os políticos dos estados sobrerrepresentados poderiam ter. Assim, decidimos não estudar essa transferência mais profundamente no trabalho, nem na parte da análise da Constituinte, nem na parte da análise estatística.

### **3.3. Transferências Constitucionais possivelmente afetadas na Assembleia Nacional Constituinte**

Conforme dito, dentre as principais transferências constitucionais, a que deve ter sofrido maior efeito da desproporcionalidade legislativa foi o FPE, seguido pelo FPM. Assim, nesta pesquisa, vamos enfatizá-los.

O FPE e o FPM foram bastante debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Para entender se houve a mencionada interferência, analisaremos os fatos e

discussões que ocorreram naquela arena decisória. Ainda, analisaremos também o Fundo de Ressarcimento (IPI-EXP), que foi usado como uma maneira de balancear o FPE e o FPM.

### **3.4. A definição dos coeficientes do FPE, FPM e IPI-EXP na Assembleia Nacional Constituinte de 1987**

Para entender se houve influência da desproporcionalidade representativa na definição do FPE e do FPM, é necessário primeiramente conhecer as propostas apresentadas, qual era o quadro dos legisladores constituintes e como ocorreram as negociações nas várias instâncias decisórias.

#### **3.4.1. As propostas apresentadas**

Na Assembleia Nacional Constituinte, várias propostas completas acerca do desenho do sistema fiscal foram apresentadas na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receita (STPDR), como a proposta do IPEA, a proposta da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FAFITE), elaborada por uma comissão formada por quatro fiscais de tributos estaduais do Rio Grande do Sul, e a proposta apresentada pelos Secretários de Fazenda ou Finanças dos Estados e dos Territórios Federais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além do que, a comissão tinha a alternativa de manter a estrutura fiscal vigente (Ferrari, 2013).

Todas essas propostas vedavam a vinculação de parte substancial da receita dos estados como também reivindicavam a necessidade de transferências, havendo divergências maiores no que tange à dimensão da distribuição vertical e horizontal das receitas. É evidente que o aumento da área de tributação própria interessa mais para subunidades mais desenvolvidas, que tem maior capacidade para geração de recursos fiscais, incluindo a sua estrutura operacional. Já para unidades com baixa capacidade de arrecadação é muito mais interessante a garantia de receitas via transferências redistributivas inter-regionais.

A proposta do IPEA era a que mais descentralizava receitas através do aumento da dimensão da área de tributação própria. Já a proposta dos secretários da fazenda do N, NE e CO, por sua vez, estava mais próxima da regra fiscal vigente no que se refere a esta dimensão. Porém, descentralizava a receita através de transferências redistributivas inter-

regionais, ou seja, a partir dos fundos de participação (Ferrari, 2013). Detalharemos todas as principais propostas, dando uma importância maior para estas duas propostas mais divergentes.

### **3.4.1.1. *Status Quo***

#### **3.4.1.1.1. Histórico dos coeficientes do FPE e FPM**

A Emenda Constitucional N° 18, de 1° de Dezembro de 1965, instituiu que o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI) são competências da União. O Capítulo V, das distribuições de Receitas Tributárias, em seu Art. 21, diz que do produto da arrecadação desses impostos, 80% constituem receita da União e o restante será repartido 10% para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e 10% para o Fundo de Participação dos Municípios.

Esses percentuais, tanto do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, como do Fundo de Participação dos Municípios, até a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, sofreram diversos ajustes. A Emenda Constitucional N° 5, de 28 de Junho de 1975, determinou que do produto de arrecadação do IPI e IR, a União distribuiria 20%, sendo 9% para o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, 9% para o Fundo de Participação dos Municípios e 2% para o Fundo Especial.

Já a Emenda Constitucional N° 17, de 2 de Dezembro de 1980, no Art. 25, determinava que a União iria entregar, em relação ao produto da arrecadação dos impostos já citados, 11% ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, 11% ao Fundo de Participação dos Municípios e 2% ao Fundo Especial.

A Emenda Constitucional N° 23, de 1° de Dezembro de 1983, conhecida como Emenda Passos Porto, no Art. 25, alterou de novo os percentuais. O Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios passou a ser 14% do produto de arrecadação do IPI e do IR e o Fundo de Participação dos Municípios passou a ser 16% do mesmo produto. Essa emenda aumentou as transferências de recursos federais para Estados e Municípios, como consequência da rejeição à excessiva centralização de recursos ocorrida nos governos autoritários (Leme, 1992). Ainda, a Emenda Constitucional N° 27,

de 28 de novembro de 1985, alterou somente o percentual do Fundo de Participação dos Municípios para 17% .

Em relação aos critérios de distribuição dos Fundos, a Lei Nº 5172, de 25 de outubro de 1966, em seu Art. 88, estabeleceu que o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal seria distribuído 5% proporcionalmente à superfície de cada entidade participante e 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, que era resultado do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*, de cada entidade participante. Ainda, o Decreto-Lei Nº 1434, de 11 de Dezembro de 1975, determinava que 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios seriam destinados exclusivamente para os estados das Regiões Norte e Nordeste. Fora estes 20%, os outros 80% seriam redistribuídos para todas as regiões, incluindo Norte e Nordeste.

#### **3.4.1.1.2. Análise do *status quo***

No *status quo*, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) eram equivalentes, respectivamente, a 14% e 17% da arrecadação líquida do IPI e IR pela União (IPEA, 1987b). O rateio do FPM privilegiava os municípios de pequeno porte, em detrimento de municípios de médio e grande porte. Este critério afetava a repartição dos recursos do FPM por unidade de federação, beneficiando aqueles que tinham grande número de pequenos municípios (geralmente, os municípios maiores estão nos estados mais desenvolvidos, de regiões do Sul e Sudeste). Já o FPE, que, reiteramos, era 20% exclusivos para os estados da região Norte e Nordeste, era inversamente proporcional à renda *per capita* dos estados, redistribuindo-se recursos a favor de estados menos desenvolvidos. Portanto, os dois fundos tendiam a beneficiar municípios e estados menos desenvolvidos em detrimento de municípios e estados mais desenvolvidos (IPEA, 1987b).

Na análise histórica destes dois fundos, verificamos que o sistema de transferências constitucionais foi significativamente ampliado pela Reforma Tributária de 1965/67. Essa ampliação pretendeu compensar os estados e municípios pela perda de competência tributária, que era concentrada no governo federal, e trazia uma séria constrição na capacidade de geração própria de receitas pelas demais unidades da federação. A partir dos anos 70, ocorreram várias mudanças na estrutura das transferências federais, que

aumentaram a importância do FPE e do FPM, e diminuíram relativamente a de outras transferências, com o rateio de recursos favorecendo as unidades federadas menos desenvolvidas (IPEA, 1987b).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em seu texto para discussão interna nº 108, aponta, como primeira crítica ao *status quo*, a expressiva concentração de competência tributária e financeira nas mãos da União, que teriam dado origem a distorções ou desvios do sistema de transferências constitucionais vigente naquele período. A competência exclusiva da União em matéria de política tributária trouxe consequências danosas para as finanças regionais e locais. As decisões, especialmente aquelas que arbitravam percentuais dos fundos de participações, eram unilaterais por parte da União, não sendo levado em conta os níveis de governo diretamente envolvidos (IPEA, 1987b).

O movimento cíclico da economia era levado tardiamente em consideração quando da aferição das transferências. Em relação ao FPE, havia uma defasagem entre os anos de referência dos dados e a sua atualização, o que trazia distorções na renda *per capita* e comprometia o propósito redistributivo deste fundo. Por exemplo, na recessão do início dos anos 80, a renda *per capita* foi proporcionalmente mais afetada nos estados mais desenvolvidos, já que esta crise provocou efeitos mais perversos na indústria. Porém, devido ao atraso no cálculo, quando ocorreu o ajuste, a economia já estava em expansão e a realidade já tinha mudado, o que beneficiou relativamente os estados com maior crescimento da indústria e, conseqüentemente, de maior arrecadação tributária própria (IPEA, 1987b).

Em relação ao FPM, o IPEA (1987b) criticava que o critério de rateio do FPM trazia resultados assimétricos em relação à disponibilidade de recursos por habitante nos municípios, tendo uma distribuição regressiva que conflitava com o equilíbrio das finanças locais. Em que pese as capitais de estados e territórios corresponderem a um quarto da população do país, naquele momento, e a crescente concentração da pobreza nesses grandes centros urbanos, este fundo destinava para estas localidades apenas 10% de seu montante total.

### 3.4.1.2. Proposta IPEA

A proposta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), coordenada e apresentada pelo Dr. Fernando Resende, criticava a centralização fiscal vigente e defendia a autonomia federativa, o que significa um maior equilíbrio entre a repartição das receitas fiscais, as fontes geradoras de recursos e as necessidades mínimas de gasto. Nesse sentido, defendia a descentralização da arrecadação de impostos via aumento da área de tributação própria das subunidades (IPEA, 1987b).

Esta proposta também destacava que, para o equilíbrio federativo, a descentralização pura e simples da competência tributária exclusiva não é suficiente para restaurar o equilíbrio federativo no Brasil. Num contexto de heterogeneidade entre as unidades federativas, é necessário um certo grau de centralização tributária e redistribuição de receitas entre os níveis de governo, para garantir o máximo de autonomia financeira e política aos estados e municípios. Assim, as transferências redistributivas também são importantes e só seriam obtidas com a centralização de determinado volume de recursos sob competência da União (IPEA, 1987a).

Para tal finalidade, o instituto propunha os Fundos de Equalização dos Estados (FEE) e dos Municípios (FEM) para substituir os fundos existentes, cuja base deveriam englobar a totalidade de impostos que ficassem sob competência da União. Ainda, na divisão por esfera de governo, 10% da arrecadação federal seriam repartidos entre os municípios e 9% entre os estados. A proposta também previa o Fundo Social, para atender a programas sociais de âmbito nacional. Ademais, para a repartição dos fundos, propunha que as cotas estaduais fossem calculadas de maneira inversamente proporcional à receita estadual *per capita* e, para os municípios, de modo inversamente proporcional à sua cota no Imposto sobre valor agregado (IVA) (IPEA, 1987a; IPEA, 1987b).

Quanto aos impostos, a proposta modificava o IPI, incorporando-o ao Imposto sobre Circulação de mercadorias (ICM) estadual. No lugar do IPI, a União ficaria com um Imposto especial sobre fumo, bebidas e veículos automotores, que na verdade equivalia a 60% do IPI. Assim, os outros 40% seriam descentralizados para os estados, o que diminuiria o montante de recursos que poderia ser redistribuído via transferências (Assembleia Nacional Constituinte, 1987b).

A equipe do IPEA também propôs o Fundo de Descentralização. Este fundo seria um mecanismo transitório de repasse de receitas para os governos estaduais e municipais, ao tempo em que se realizaria um processo ordenado de descentralização de encargos e recursos que no *status quo* estavam sob responsabilidade do governo federal (IPEA, 1987b).

### **3.4.1.3. Proposta dos Secretários de Fazenda dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste**

A proposta dos Secretários de Fazenda dos Estados do Norte (N), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO), apresentada pelo Secretário da Fazenda do Estado do Amazonas, Dr. Ozias Monteiro Rodrigues, pautou-se, primeiramente, no princípio de maior equidade. Uma distribuição mais justa de rendas públicas entre União, Estados e Municípios foi proposta, em contraponto à situação vigente que centralizava renda nas mãos da União e deixava os Estados e Municípios em situação difícil para cumprimento de suas funções institucionais. Na sua ótica, a descentralização de renda para estados e municípios implicava maiores benefícios para regiões menos desenvolvidas.

Defendiam que os estados e os municípios tivessem maior autonomia fiscal, o que estava em consonância com a proposta do IPEA. A maior autonomia fiscal, defendida pelos secretários, significava que estados e municípios teriam mais livre iniciativa de escolha sobre suas prioridades em relação à fatia de recursos que estaria disponível para estas unidades.

Estes secretários propunham, ainda, que houvesse apenas um fundo a transferir recursos para estados e um para municípios, diferentemente do IPEA, que previa também a existência de um fundo social.

Criticavam o sistema de redistribuição de renda através dos fundos federais então vigentes, pois estes, em conjunto, comprometiam o efeito redistributivo de renda entre estados menos desenvolvidos, já que as partilhas desses fundos eram feitas a partir dos critérios individuais de cada fundo, a exceção do Fundo de Participação dos Estados que tinha um caráter redistributivo.

Quanto aos impostos, a proposta dos Secretários de Fazenda dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste defendia que o Imposto sobre produtos industrializados (IPI) não



fosse modificado, pois isso poderia significar diminuição das transferências, já que o IPI é um dos principais componentes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), juntamente com o Imposto de renda (IR). Na dimensão das transferências fiscais, em sua dimensão vertical, a proposta aumentava para 45% a participação dos dois fundos, sendo 22% para o FPE e 23% para o FPM, mas não só da arrecadação do IPI e do IR, e sim de todos os impostos de competência da União.

Defendia que os critérios de rateio estadual do FPE continuassem conforme as regras em vigor, isto é, que 5% fosse distribuído proporcionalmente à área territorial e que os outros 95% fossem distribuídos de modo inversamente proporcional à receita tributária *per capita* e não mais considerando a renda *per capita* dos estados. Em relação a distribuição proporcional à área territorial, a justificativa era a de que a distância, a extensão territorial, implicava custos (Assembleia Nacional Constituinte, 1987c).

Em relação ao Fundo de descentralização, esta proposta concordava com a do IPEA, afirmando que havia atividades exercidas pela União que seriam muito melhor realizadas, de forma mais eficiente e simplificada, se fossem competência de estados e municípios (Assembleia Nacional Constituinte, 1987c).

Portanto, esta proposta deixava vários impostos nas mãos da União e intensificava a redistribuição via transferências. A descentralização via aumento da área de tributação própria seria bem menos importante, resultando um bolo maior de impostos com arrecadação centralizada e, portanto, sujeito à redistribuição inter-regional (Ferrari, 2013).

#### **3.4.1.4. Proposta FAFITE**

Em relação às transferências verticais, a proposta da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FAFITE) previa a criação de quatro fundos. O primeiro seria o Fundo de Equalização, com maior potencial redistributivo, que visava a garantir um piso mínimo de recursos *per capita* para os estados pobres. Essa proposta também se atentava em criar mecanismos para evitar que essa transferência implicasse certa negligência fiscal por parte dos estados favorecidos.

O segundo seria o Fundo Social, cuja destinação seria totalmente definida pela União, vinculado a áreas de aplicação, como saúde e educação. O terceiro seria o Fundo de descentralização, que visava a garantir recursos para a descentralização de competências

sobre políticas públicas, nos moldes propostos também pelo IPEA. O quarto seria o Fundo de Ressarcimento às Exportações (Ferrari, 2013).

Quanto à competência dos impostos, o IR seria mantido na área de competência da União, pois considerava-se que este era um imposto dinâmico, importante para a política econômica nacional. Ainda, sugeria-se a criação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMPS), que substituiria o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). O IPI seria integrado ao ICMPS, passando a ser de competência dos Estados, com a ressalva de que alguns dos produtos sobre os quais incidiam o IPI, tais como fumo, bebidas, veículos, gasolina, álcool combustível etc., manter-se-iam na área de competência da União na forma do Imposto sobre Produtos Especiais (IPE).

O IPE, o qual substituiria parte IPI, equivalia a mais de 60% da arrecadação do IPI daquele momento - fumo, bebidas e veículos, que já eram tributados pelo IPI (Assembleia Nacional Constituinte, 1987a). Assim, os recursos que eram fontes dos fundos de equalização diminuiriam, uma vez que parte da arrecadação do IPI do *status quo* seria transferido para a área de competência dos Estados.

#### **3.4.2. Comparação das Propostas**

Todas as propostas acima mencionadas inibiam a vinculação de parte excessiva da receita dos estados, sejam as recebidas mediante transferências, sejam as diretamente arrecadadas. As principais divergências entre as propostas estavam concentradas na dimensão vertical e horizontal das receitas, especialmente em relação ao IPI. Enquanto as propostas do IPEA e da FAFITE defendiam a descentralização de sua arrecadação e a sua incorporação ao ICM estadual, a proposta dos Secretários de Fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste mantinham este imposto centralizado. Esta última foi a opção vitoriosa na Constituinte.

As propostas também defendiam a alocação de maiores recursos para os estados mas não da mesma forma. O aumento da área de tributação própria interessava mais para unidades que tinham uma alta capacidade de geração de recursos fiscais. Já unidades com baixa capacidade de arrecadação, evidentemente, preferiam que a descentralização de receitas ocorresse via transferências redistributivas inter-regionais. As propostas do IPEA e

da FAFITE descentralizavam receitas mediante aumento da dimensão da área de tributação própria. Já a proposta dos secretários da fazenda do NO, NE e CO, por sua vez, estava mais próxima do *status quo*, focada na descentralização de receita por meio das transferências redistributivas inter-regionais, ou seja, dos fundos de participação.

As duas propostas mais divergentes eram a dos Secretários de Fazenda do NO, NE e CO e a do IPEA. A primeira dando importância fundamental às transferências do fundo de participação, que era a principal transferência redistributiva da União para os Estados e Municípios, e defendendo, pois, que a arrecadação do IPI permanecesse nas mãos da União e que a sua base fosse ampliada para 22% no FPE e 23% no FPM, além de ser calculada sobre todos os impostos federais. Já a proposta do IPEA também defendia que a base dos fundos ampliasse para todos os impostos federais, mas reformulava o IPI, incorporando-o ao ICM estadual, reduzindo assim a receita global da União e, conseqüentemente, a base dos fundos de redistribuição (Ferrari, 2013).

A decisão da Constituinte de 1988, em relação ao tipo de descentralização da receita, adotou proposta intermediária entre o *status quo* e a Proposta do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Ferrari, 2013). Essa decisão pode ter sido consequência da desproporcionalidade na representação legislativa.

Essa pesquisa buscou compreender como aconteceu, na Assembleia Nacional Constituinte, a escolha do desenho do sistema fiscal, com o objetivo de ver se a desproporcionalidade da representação no Congresso Nacional realmente afetou as transferências constitucionais. Para isso, é necessário analisar como ocorreu a escolha do desenho fiscal tanto na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receita, como na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e também na Comissão de Sistematização.

### **3.4.3. As negociações nas várias instâncias decisórias**

De acordo com Ferrari (2013),

A Constituinte de 1988 é um evento privilegiado para o estudo de decisões sobre a estrutura fiscal por dois motivos. Primeiro, porque foi um momento em que toda estrutura do sistema fiscal estava em debate, de modo que as partes e o todo poderiam ser reestruturados de uma vez. Segundo, porque a Constituinte de 1988 guarda características parecidas com a configuração institucional atual. Entre as principais características estão a eleição dos representantes, cujo distrito eleitoral

são os estados, a decisão concentrada institucionalmente no centro, sem necessidade de adesão formal de legislativos subnacionais, a existência dos partidos e de lideranças partidárias atuando dentro do contexto decisório, partidos nacionais ou suprarregionais, a estrutura federativa e o legislativo federal como principal arena decisória (Ferrari, 2013, p. 5 e 6).

Segundo o regimento da Constituinte, existiam três principais instâncias de negociação. O texto seria primeiramente discutido e aprovado em uma Subcomissão, depois seguiria para uma Comissão Temática e finalmente encaminhado para a Comissão de Sistematização, onde ocorreria a montagem do texto constitucional, o qual seria submetido a dois turnos de votação no plenário (Leme, 1992). Esta seção discutirá e analisará como ocorreram as negociações sobre o desenho fiscal entre os constituintes nessas diferentes instâncias decisórias.

#### **3.4.3.1. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receita**

A primeira instância de negociação, a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receita (STPDR), possuía uma leve predominância das regiões menos desenvolvidas - as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste contavam com 13 cadeiras, enquanto Sul e Sudeste contavam com 11. Os conflitos referentes à distribuição dos recursos tributários ocorreram em dois níveis. O primeiro das bancadas regionais contra a União, visando à descentralização de recursos. O segundo das bancadas regionais entre si, pela partilha do bolo tributário, que foi sendo resolvido mediante avanço progressivo sobre os recursos da União.

Nesse conflito entre as diferentes regiões, enquanto os representantes das regiões Sul e Sudeste defendiam a descentralização via aumento da área de tributação própria das subunidades, os representantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste defendiam, neste aspecto, a manutenção do *status quo*, para que esses recursos pudessem ser, então, descentralizados via transferências redistributivas (Leme, 1992).

À medida que os debates prosseguiam, os argumentos se concentravam menos no problema da distribuição de receitas e mais em garantir a não redução de suas receitas. O *status quo* era o parâmetro abaixo do qual nenhum constituinte aceitava que fossem fixados os coeficientes de partilha (Leme, 1992; Ferrari, 2013).

O Sr. Ozias Monteiro Rodrigues, secretário da fazenda do estado do Amazonas, destacou este aspecto:

"Nossa grande preocupação, vejam bem, é que todos ganhem, mas os estados menos desenvolvidos devem ganhar um pouco mais, para que sejam diminuídas as desigualdades inter-regionais" (Assembleia Nacional Constituinte, 1987c, p. 71).

Em decorrência da predominância de representantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nesta subcomissão, o primeiro anteprojeto da STPDR manteve a estrutura básica do sistema fiscal, mas descentralizava e redistribuía receitas via fundos de participação. O anteprojeto final aprovado na STPDR destinava o FPE, que tem um caráter fortemente redistributivo, exclusivamente aos estados com renda *per capita* inferior a média nacional. Ainda, foi definido que o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal seria 18,5% do produto da arrecadação dos impostos da União sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e o Fundo de Participação dos Municípios seria 22,5% deste mesmo montante. Além disso, tornava constitucional as transferências especiais (os 2% destinados ao N e NE), de modo a protegê-las de qualquer negociação orçamentária (Assembleia Nacional Constituinte, 1987b; Leme, 1992).

Adicionalmente, para compensar as perdas de receita do Sul e Sudeste, ocorridas em decorrência do aumento dos montantes destinados aos Fundos de Participação e da alteração dos critérios de partilha do FPE, foi criado o Fundo de Ressarcimento (IPI-EXP). O IPI-EXP determinava que a União deveria entregar 5% do produto de arrecadação do IPI ao Estado onde estivesse estabelecido o contribuinte, o que beneficiaria os estados exportadores de produtos industrializados. Nesse caso, essa devolução não tinha nenhum caráter redistributivo, pois todos os estados receberiam proporcionalmente à sua arrecadação (Leme, 1992; Ferrari, 2013).

Após a avaliação das várias emendas apresentadas, o Anteprojeto dessa Subcomissão da Assembleia Nacional Constituinte foi aprovado em maio de 1987:

"Art. 19º A União entregará:

I- do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 43% (quarenta e três por cento), na forma seguinte:

a) 18,5% (dezoito inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) 22,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) 2% (dois por cento) para aplicação nas regiões Norte e Nordeste, através das instituições oficiais de fomento;

II- ao Estado ou ao DF, onde se situar o estabelecimento contribuinte, 5% do respectivo imposto sobre produtos industrializados."

### **3.4.3.2. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças**

A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (CSTOF) também tinha predominância numérica das Bancadas do Norte, Nordeste e Centro-oeste (estas três regiões somavam 33 representantes, contra 29 das Bancadas do Sul e Sudeste). Nesta comissão, o anteprojeto aprovado na STPDR que regulava a distribuição horizontal dos Fundos de Participação foi objeto de novas negociações. A proposta de que o FPE fosse destinado exclusivamente para os estados com renda *per capita* inferior à média nacional foi contestada pelos representantes dos Estados do Sul e Sudeste, que apresentaram emendas (Leme, 1992; Ferrari, 2013).

José Serra (PMDB/SP), Relator da Comissão, apresentou substitutivo aos anteprojeto da subcomissão. Neste relatório, José Serra defendia o aumento do FPE e do FPM, que seriam distribuídos segundo critérios que possibilitassem a redução das desigualdades regionais, além da manutenção do Fundo Especial para o Norte e Nordeste. Este constituinte propôs, ainda, que 1/5 (20%) do Fundo de Participação dos Estados fosse destinado aos Estados cuja renda estivesse abaixo da renda média nacional. Esta proposta não retomava ao *status quo*, que destinava 20% exclusivamente ao Norte e Nordeste, nem seguia o que foi aprovado na subcomissão, que propunha que o FPE fosse distribuído exclusivamente aos estados com renda *per capita* inferior a média nacional (Assembleia Nacional Constituinte, 1987e).

Esta mudança apresentada no relatório de José Serra não agradou a muitos constituintes. O Sr. Benito Gama, por exemplo, representante do estado da Bahia, enfatizou que com a mudança do *status quo* (20% exclusivo para estados do Norte e Nordeste) para os novos parâmetros (20% para estados cuja renda é inferior a renda média nacional), os estados do Norte e Nordeste perderiam recursos, uma vez que estes 20% seriam redistribuídos também para outros estados que não pertenciam a essas regiões, como Goiás, Mato Grosso, Paraná, etc. (Assembleia Nacional Constituinte, 1987e).

Devido a pressão política de alguns representantes, descontentes com essas mudanças, novas negociações foram promovidas, o que resultou na decisão de deixar para a legislação complementar a definição dos critérios de rateio dos recursos do FPE. Esse acordo só foi possível mediante nova elevação do percentual de FPE, de 18,5% para 21,5% e envolveu também o Fundo de Ressarcimento (Leme, 1992). As bancadas dos estados mais industrializados demandaram elevação dos percentuais deste fundo. E particularmente, a bancada gaúcha pedia a fixação de limites máximos na parcela destinada a cada Estado, com a finalidade de reduzir a participação de São Paulo (SP) no montante a ser distribuído, pois este último estado seria o maior beneficiário (Ferrari, 2013).

Em resumo, o anteprojeto final aprovado na CSTOF aumentava os percentuais globais dos Fundos de Participação (21,5% ao FPE e 22,5% ao FPM), de modo a aumentar as transferências para os estados e municípios. Em relação à receita dos estados mais desenvolvidos, aumentava o Fundo de Ressarcimento (IPI-EXP) para 10%, sendo que nenhuma unidade poderia receber mais de 20% desse montante sozinha (Assembleia Nacional Constituinte, 1987f). Além disso, o anteprojeto impedia que a União vinculasse o montante transferido à qualquer item de despesa, deixando para as subunidades a decisão sobre a aplicação dos recursos (Ferrari, 2013).

Assim, o anteprojeto desta comissão da Assembleia Nacional Constituinte, aprovado em junho de 1987, em relação à distribuição dos recursos federais, determinou que:

"Art.20 - A União entregará :

I- do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 46% (quarenta e seis por cento), na forma seguinte:

a) 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) ao FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal);

b) 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios);

c) 2% (dois por cento) para aplicação nas regiões Norte e Nordeste, através de suas instituições oficiais de fomento;

II- do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, 10% (10 por cento) para os Estado e o DF, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados."

### **3.4.3.3. Comissão de Sistematização e Sessão Plenária**

A Comissão de Sistematização foi a única instância em que a maioria pertencia às regiões Sul e Sudeste. Porém, poucas mudanças profundas ocorreram, já que o desenho tributário, com a partilha inter-regional do bolo, já havia sido praticamente definido. Nesta fase, o governo federal tentou reparar as perdas que o projeto impunha à União (Leme, 1992).

A União, depois de várias negociações, conseguiu aprovar mudanças de pequeno peso para amenizar suas perdas, como a volta para o âmbito federal do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas, e a retirada do poder residual dos Estados. Quanto a esta última modificação, que está relacionada ao princípio de autonomia federativa, ela não representou um ganho significativo para a União, mas sim uma perda relevante para os Estados. Assim, apesar de nesta esfera o governo federal ter tentado reduzir a descentralização de recursos, as medidas aprovadas foram só as de menor resistência, como é o caso do poder residual, que só encontrou resistência significativa da bancada de São Paulo.

Ainda, o Fundo Especial aumentou sua abrangência, incluindo a região do Centro-Oeste, e o percentual foi elevado de 2% para 3%. Por causa dessa mudança, o volume total de recursos a serem distribuídos foram aumentados, de 46% para 47%.

Na Sessão Plenária, o Capítulo Tributário foi aprovado no primeiro turno e referendado, com pequenas alterações de forma e redação, no segundo turno (Leme, 1992).

### **3.4.4. Resultado Assembleia Nacional Constituinte**

Conclui-se que o resultado final da Assembleia Nacional Constituinte se aproximou da proposta dos secretários de fazenda do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, promovendo uma expressiva redistribuição de recursos da União para Estados e Municípios. Essa aproximação ocorreu porque parlamentares dessas regiões eram maioria em todas as instâncias importantes, com exceção da Comissão de Sistematização, na qual os acordos já haviam sido efetuados. Incluir o Centro-Oeste na repartição do bolo exclusivo do FPE foi uma ação estratégica que permitiu que a coalizão liderada pelas regiões Norte e Nordeste fosse maioria (Ferrari, 2013).



Todavia, algumas mudanças aprovadas beneficiavam as regiões Sul e Sudeste, mesmo com estas regiões não tendo cadeiras suficientes para aprovar uma regra que implicasse perdas para as outras regiões. Por exemplo, houve a eliminação da regra de repartição horizontal do FPE que destinava esse fundo exclusivamente para os estados com renda *per capita* inferior à média nacional e a aprovação do Fundo de Ressarcimento, que ainda teve seu percentual aumentado posteriormente.

Leme (1992) considera que houve um processo de troca de apoio, em que as regiões trocaram transferências por descentralização. Ferrari (2013) discorda dessa concepção. Em sua análise, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por serem maioria nas principais instâncias, não precisavam fazer concessões às regiões Sul e Sudeste. Para este autor, essas mudanças só foram possíveis em razão do vínculo partidário dos constituintes, que incentivou que os representantes do grupo majoritário negociassem com os representantes da coalizão minoritária e, assim, não houvesse imposição de perdas para nenhum estado.

Anteriormente à Constituição, o decreto lei 1434/75 reservava 20% do total do FPE para serem distribuídos exclusivamente para os estados do Norte e Nordeste e os outros 80% eram redistribuídos para todos os estados, incluindo os do Norte e Nordeste. Com a Constituição de 1988, manteve-se o FPE, o FPM e o Fundo Especial, mas ampliou seus montantes globais, e leis complementares intensificaram sua redistribuição horizontal.

A Lei Complementar nº 62/89, aprovada logo após a constituinte, definia os critérios de rateio do FPE e destinava 85% da receita desse fundo exclusivamente para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa lei foi aprovada pelos mesmos representantes da Constituinte, que continuavam seus mandatos como parlamentares. É importante destacar que os coeficientes, no balanço geral, foram obtidos de modo que, combinando a distribuição dos fundos de transferência (FPE + IPI-EXP) para os estados, nenhum deles recebesse menos do que o *status quo*.

Portanto, a Constituição de 1988 e a Lei Complementar aumentaram o montante do FPE de 14% para 21,5% do produto líquido do IPI e IR arrecadado pela União. Ainda, determinou que 85% desse fundo seria exclusivamente para estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e os outros 15% fossem destinados às unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste (Brasil, 1989; Ferrari, 2013).

O FPM, embora tenha sofrido menor interferência da desproporcionalidade legislativa do que o FPE, também foi afetado. O montante do FPM aumentou de 17% para 22,5% da arrecadação líquida do IR e IPI. Neste fundo, que tende a ser proporcional à população, os Estados participam como uma cota global fixa, o que dá indícios de que foram afetados pela desproporcionalidade. Ainda, a parte destinada às capitais (10%) e a Reserva são inversamente proporcionais à renda *per capita* do Estado, o que privilegia os Estados menos desenvolvidos, que costumam ser do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Brasil, 2005).

Assim, o regionalismo, sob o argumento da redução das disparidades regionais, foi um fator importante para o resultado final da Constituinte. Esse argumento, entretanto, é contestável, uma vez que as desigualdades regionais brasileiras persistiram mesmo com as transferências redistributivas (Leme, 1992; Rocha, 2010).

No decorrer das negociações, primeiramente, todas as bancadas se uniram contra a União, com o intuito de descentralizar receitas. A entrada da esfera federal nas negociações foi tardia, em um momento em que os acordos já estavam firmados e o texto praticamente definido. O governo central mantinha sua sustentação política por meio do apoio de lideranças regionais, o que impossibilitou a União de reverter suas perdas.

Já em um segundo momento, ocorreu um conflito entre estados, com cada região defendendo seus interesses. Em relação a esse conflito entre os estados, a Constituinte resultou em mais recursos para as esferas subnacionais, principalmente através das transferências redistributivas (Leme, 1992).

A análise das discussões e dos resultados da ANC de 1987 suscita indícios de que a desproporcionalidade representativa afetou a decisão de descentralização de recursos através de transferências constitucionais e a determinação dos parâmetros e coeficientes dessas transferências. Como já falado, nas duas principais arenas decisórias, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tinham mais representantes do que as regiões Sul e Sudeste. Isso pode ser devido à desproporcionalidade representativa dessas regiões na ANC de 1987. Nesse sentido, é necessário averiguar se a desproporcionalidade representativa teve um viés regional. Também é importante analisar estatisticamente se a desproporcionalidade representativa afetou a distribuição das transferências

constitucionais, o que confirmaria os indícios apontados nesse capítulo. Todas essas análises estatísticas serão realizadas no próximo capítulo.

## 4. ANÁLISE ESTATÍSTICA DA DESPROPORCIONALIDADE REPRESENTATIVA NAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

### 4.1. Metodologia

Após destacar as diferentes transferências, definir quais que poderiam ter sido afetadas na Assembleia Nacional Constituinte e analisar como ocorreu as negociações nas diversas esferas desta, foram realizados testes estatísticos para as principais transferências. Para isso, primeiramente, calculou-se as três principais transferências *per capita* desse trabalho - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, Fundo de Participação dos Municípios e o Fundo de Ressarcimento (IPI-EXP) - para todos os estados, em todos anos de 1992 a 2010<sup>1</sup>.

Após a coleta de dados, foram realizados testes estatísticos no programa *Stata*. A desproporcionalidade representativa do Congresso Nacional do ano de 1987 foi calculada, uma vez que foi neste ano que grande parte das negociações relativas às transferências constitucionais ocorreram. Neste cálculo, os dados utilizados tanto da população como do número de cadeiras estado são deste ano.

A desproporcionalidade representativa calculada foi a do Congresso Nacional, incluindo tanto o número de cadeiras na Câmara Federal como o número de cadeiras no Senado, para cada estado<sup>2</sup>. Isso foi decidido porque as várias instâncias da Assembleia Nacional Constituinte tinham tanto deputados federais como senadores, como no caso da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receita e da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

Também foram realizados testes estatísticos para determinar se a desproporcionalidade na representação do Congresso Nacional teve um efeito estatístico relevante. Entre eles, testes descritivos, o teste de diferença de médias (teste *t*) entre os estados sobrerrepresentados e os sub-representados e análises multivariadas. Nestes testes, a desproporcionalidade representativa do Congresso foi calculada usando o número de

---

<sup>1</sup> Os dados do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Ressarcimento (IPI-EXP) foram recolhidos no site do Tesouro Nacional. A

<sup>2</sup> A desproporcionalidade foi calculada usando o número total de representantes no Congresso Nacional, ou seja, a soma do número de representantes na Câmara Legislativa com o número de representantes no Senado, por estado.

cadeiras por estado do ano de 1987, já que as regras da repartição foram debatidas e decididas na Assembleia Nacional Constituinte. Entretanto, uma vez que se deseja ver o efeito da desproporcionalidade sobre as transferências constitucionais ao longo do tempo, os dados da população por estado utilizados para a determinação da desproporcionalidade variam em cada ano, no período de 1992 a 2010.

#### **4.2. Desproporcionalidade Representativa na Assembleia Nacional Constituinte de 1987**

Primeiramente, calculou-se a desproporcionalidade representativa do Congresso Nacional no período da Assembleia Nacional Constituinte, usando como base o ano de 1987, que foi quando as principais discussões em torno da distribuição do FPE, FPM e IPI-EXP aconteceram.

O gráfico 1 mostra como as cadeiras legislativas eram distribuídas entre os parlamentares. A Câmara dos Deputados contava com 487 representantes, e já o Senado contava com 72 representantes - 49 eleitos em 1986 e 23 eleitos em 1982. Assim, agregando as vagas de ambas as casas, o Congresso Nacional contava com 559 cadeiras, que eram distribuídas entre os Estados, o Distrito Federal e os Territórios.

O número mínimo de cadeiras legislativa por estado e para o Distrito Federal, na câmara baixa, era de 8 deputados federais, e o máximo era de 60 deputados federais, que era a quantidade de cadeiras que São Paulo possuía. Já os Territórios existentes naquela época - Amapá e Roraima- possuíam 4 deputados federais cada. Esses Territórios, como já falado, passaram da condição de território para a de estado com a Constituição de 1988.

No Senado, todos os estados e o Distrito Federal tinham 3 senadores, e já os territórios não tinham nenhum representante nessa esfera. O Estado do Tocantins ainda não tinha sido criado e, portanto, não havia representantes para ele em nenhuma das câmaras<sup>3</sup>. Este estado, como já falado, foi criado a partir do desmembramento do Goiás a partir da Constituição de 1988.

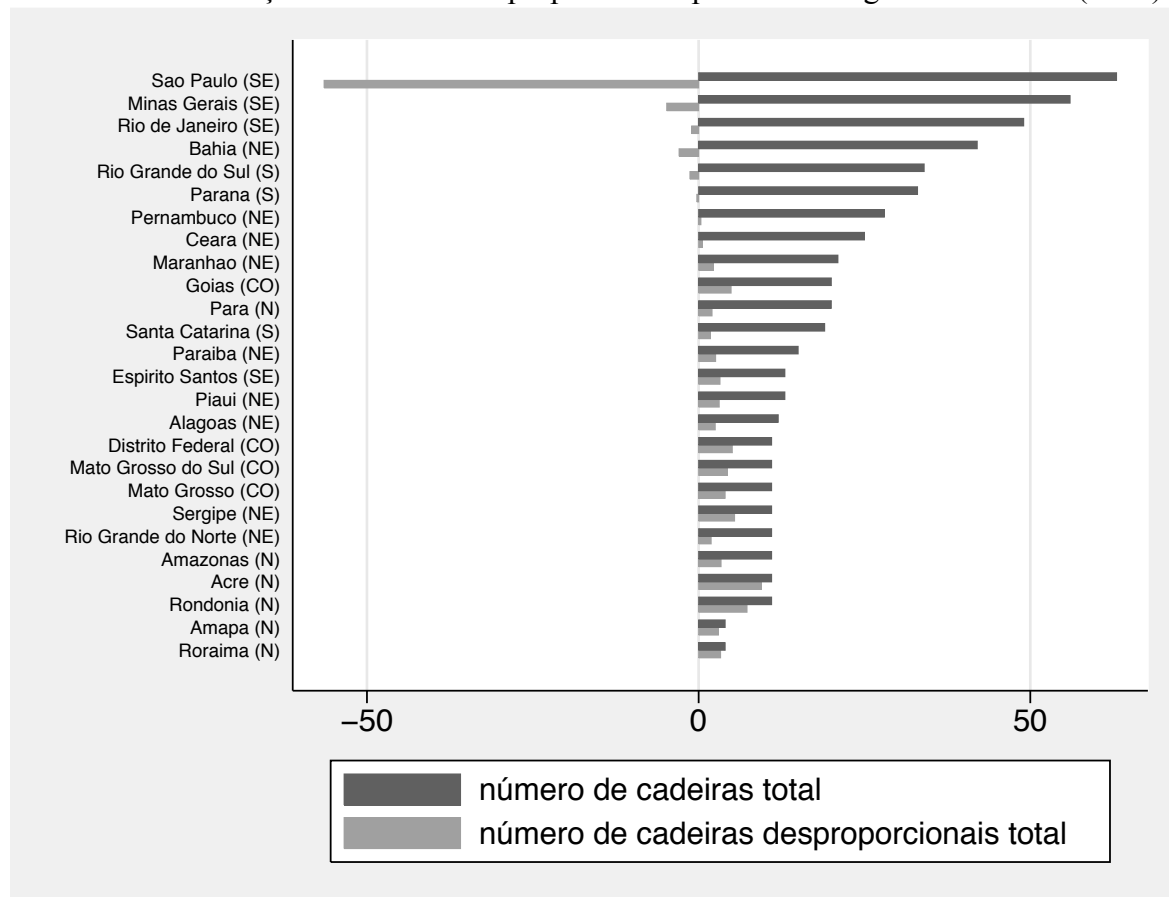
Assim, levando em consideração o Congresso Nacional como um todo, os dois territórios possuíam apenas 4 representantes. Já os estados Acre, Amazonas, Distrito

---

<sup>3</sup> Por ainda não existir ainda em 1987, o Estado do Tocantins foi excluído do cálculo da Desproporcionalidade Representativa da ANC de 1987.

Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe possuíam 11 deputados, que era o mínimo de representantes. O estado São Paulo possuía 63 representantes, que era o número máximo de representantes.

Gráfico 1. Distribuição de cadeiras desproporcionais por UF - Congresso Nacional (1987)



Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados.

No gráfico 1, é mostrado tanto o número de cadeiras de cada Estado, Distrito Federal e Territórios no ano de 1987, como o número de cadeiras desproporcionais de cada Unidade Federativa (UF). Assim, é possível visualizar a distribuição de cadeiras entre as unidades federativas na ANC de 1987 e também a quantidade de cadeiras que cada unidade federativa tem em excesso ou em falta, o que evidencia a sobrerrepresentação ou sub-representação de cada UF.

O estado São Paulo é a UF mais sub-representada, uma vez que possui 56 representantes a menos do que teria se a distribuição fosse estritamente proporcional à população. Já o Acre é o estado mais sobrerrepresentado, possuindo 9 cadeiras a mais do que teria no cenário proporcional hipotético, seguido por Rondônia, que possui 7 cadeiras a

mais. Todos os estados que possuem o mínimo de representantes e todos os territórios são sobrerrepresentados.

Uma outra constatação é que existiam estados sobrerrepresentados em outras regiões que não as do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, assim como existiam estados sub-representados nessas regiões. Por exemplo, a Bahia, um estado do Nordeste, era sub-representado, e o Espírito Santo, estado do Sudeste, era sobrerrepresentado. Esse último resultado está de acordo com o estudo de Cavalcante e Turgeon (2015) já apresentado, que demonstrou que a desproporcionalidade está espalhada em todas as regiões e em estados que possuem diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico.

A sobrerrepresentação é vista muitas vezes como uma característica das regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto a sub-representação seria uma característica do Sul e Sudeste. A análise das discussões na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 seguiu em grande parte essa linha, destacando a predominância numérica das bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o viés de negociação regional nas principais instâncias decisórias relativas ao assunto das transferências constitucionais.

Apesar de o Gráfico 1 ter demonstrado que a sobrerrepresentação ou a sub-representação não são exclusivas de algumas regiões ou outras, esse gráfico indica também que existe sim uma tendência regional da desproporcionalidade legislativa. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, todos os estados eram sobrerrepresentados. No Nordeste, dos 9 estados, apenas Bahia era sub-representada. Na região Sudeste, dos quatro estados, três são sub-representados e apenas o Espírito Santo é sobrerrepresentado. No Sul, havia uma predominância de estados sub-representados, sendo dois estados sub-representados e um sobrerrepresentado (Santa Catarina). Ainda, os dois estados mais sub-representados - São Paulo, Minas Gerais - pertenciam à região Sudeste, e os três estados mais sobrerrepresentados - Acre, Rondônia, Sergipe - pertenciam às regiões Norte e Nordeste.

Assim, a desproporcionalidade representativa estava presente na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, o que pode ter levado a um viés de negociação desproporcional na definição dos coeficientes do FPE e do FPM. Nesse sentido, nos próximos tópicos, calcularemos o efeito da desproporcionalidade representativa, desta vez calculada usando dados da população que variam anualmente de 1992 a 2010, nas transferências constitucionais.

### 4.3. Análise Descritiva

Uma análise descritiva simples foi realizada, em que calculou-se a média e o desvio-padrão de algumas transferências constitucionais, no período de 1992 a 2010<sup>4</sup>. Essas transferências foram o FPE *per capita*, o IPI-EXP *per capita*, a soma do FPE e IPI-EXP *per capita* - uma vez que o IPI-EXP surgiu para compensar os recursos perdidos pelos estados mais desenvolvidos devido às regras de repartição do FPE, o FPM *per capita* e as transferências totais *per capita* - soma do FPE com o IPI-EXP e o FPM *per capita*.

Tabela 1. Análise Descritiva das Transferências

Transferência	Grupo Sobrerrepresentado		Grupo Sub-representado	
	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
<b>FPE <i>per capita</i></b>	453,75	558,73	102,97	102,40
<b>IPI-EXP <i>per capita</i></b>	10,53	14,24	20,19	12,64
<b>FPE + IPI-EXP <i>per capita</i></b>	464,29	553,61	123,17	101,48
<b>FPM <i>per capita</i></b>	196,26	87,31	153,02	65,69
<b>Transferências totais <i>per capita</i></b>	660,55	604,04	276,19	148,50

Para esses cálculos, os estados foram separados em dois grupos: Sub-representados e Sobrerrepresentados. Os estados sub-representados foram São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pará.

A tabela 1 mostra que o FPE *per capita* para os estados sub-representados teve uma média de R\$ 102,97, em valores constantes de 2010, e o desvio-padrão teve um valor de R\$ 102,40. Isso expõe que a amostra é heterogênea e os valores encontram-se dispersos, com coeficiente de variação de 99%. Quando se soma ao FPE o IPI-EXP (FPE+IPI-EXP), a média *per capita* aumentou para R\$ 123,17 e o desvio-padrão foi de R\$ 101,48. Nesse último caso, o desvio-padrão diminuiu ligeiramente em relação a média, mas mesmo assim ainda é gritante, mostrando que os valores estão dispersos.

<sup>4</sup> Nos cálculos, foram excluídos tanto o Distrito Federal e o Tocantins. O Distrito Federal foi excluído pois tem um financiamento único que se diferencia dos estados. O Tocantins foi excluído pois ainda não existia na Constituinte de 1987 e não tinha, portanto, representantes no Congresso Nacional naquele momento.



No caso dos sobre-representados, a média do FPE *per capita* foi de R\$ 453,75 e o Desvio Padrão foi de R\$ 558,73. Como pode ser observado, o desvio padrão é bastante elevado, ultrapassando o valor da própria média. Esse resultado é fruto da grande variância entre as unidades federativas consideradas. Quando se soma ao FPE *per capita* o IPI-Exp *per capita* (FPE+IPI-EXP *per capita*), a média dos estados sobre-representados foi de R\$ 464,29, e o desvio-padrão foi de R\$ 553,61. Há uma ligeira diminuição do desvio padrão nesse último caso, mas mesmo assim ele ainda é muito elevado, o que demonstra que os valores estão dispersos.

A média do FPE *per capita* foi muito mais elevada para os estados sobre-representados, sendo mais de quatro vezes maior do que a dos estados sub-representados. Já a média do IPI-EXP *per capita* dos estados sub-representados foi quase duas vezes o valor dos estados sobre-representados. Isso está de acordo com a perspectiva de que o IPI-EXP *per capita* surgiu para compensar o FPE *per capita*. Ainda, esses dados mostram que, mesmo que o IPI-EXP compense em parte o FPE, o FPE possui um montante muito maior de recursos, sendo o seu efeito distributivo o predominante na soma do FPE com o IPI-EXP *per capita*.

O FPM dos estados sub-representados teve uma média de R\$ 153,02 *per capita*, e o desvio-padrão foi de R\$ 65,69. Nesse caso, o desvio-padrão, em relação à média, é menor do que o das outras transferências, mas mesmo assim é considerado notório. Para os estados sobre-representados, a média foi de R\$ 196,26 *per capita*, e o desvio-padrão foi de R\$ 87,31. O desvio padrão ainda é considerado elevado, o que demonstra que a amostra é heterogênea.

Em relação ao FPM *per capita*, a diferença entre os valores das médias dos sobre-representados e sub-representados não foi tão excessiva quanto o FPE. Mesmo assim, a média do FPM *per capita* dos estados sobre-representados é superior que a dos sub-representados, sendo R\$ 196,26 para aqueles e R\$ 153,02 para estes.

Nas transferências totais *per capita* - soma de FPE, FPM e IPI-EXP, a média dos estados sobre-representados foi de R\$ 660,55 e a dos sub-representados foi de R\$ 276,19. O valor médio dos sobre-representados é 2 vezes maior que a dos sub-representados.

O teste *t* também foi realizado. Neste, calculou-se a diferença das médias estimadas entre os dois grupos. O resultado desta análise, em relação ao FPE+IPI-EXP *per capita*, está evidenciado na Tabela 2<sup>5</sup>. A diferença entre as médias dos estados sub-representados para os estados sobrerrepresentados, em valor absoluto, foi de 341,12. Esse valor é bastante elevado, o que mostra que a média do valor recebido do FPE adicionado ao IPI-EXP *per capita*, entre esses dois grupos, foi significativamente diferente.

Tabela 2. Média Estimada do FPE+IPI-EXP *per capita* do Grupo Sub-representado comparada com a do Grupo Sobrerrepresentado

	<b>Grupo Sub-Representado</b>	<b>Grupo Sobrerrepresentado</b>	<b>Diferença das médias estimadas</b>
<b>Média</b>	123,17	464,29	-341,12*
<b>Erro padrão</b>	11,79	27,64	64,60
<b>N</b>	74	401	

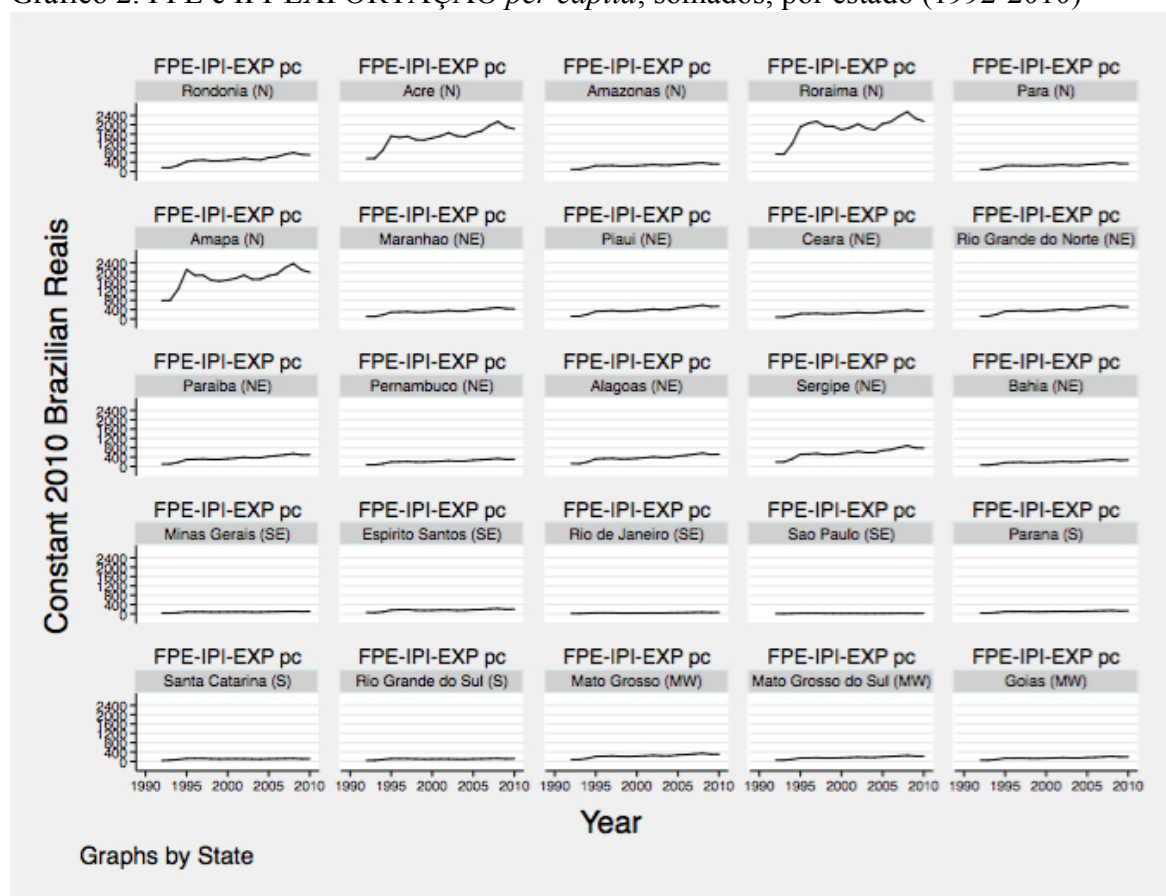
Significância: \* $p < 0,05$ ;  $t = -5.2798$

O gráfico 2 apresenta, por estado, a soma do FPE com o IPI-Exportação (FPE+IPI-EXP) *per capita*, distribuídos pelo governo federal para os estados, entre os anos de 1992 a 2010<sup>6</sup>.

No período analisado, o estado que mais recebeu o FPE somado ao IPI-EXP *per capita* foi Roraima, que recebeu uma média de R\$ 1866,99 *per capita*, seguido do Amapá, que recebeu R\$ 1742,47 *per capita*. Já o estado de São Paulo foi o que menos recebeu essas transferências somadas, recebendo em média R\$ 21,33 *per capita*. Se levar em consideração apenas o FPE *per capita*, este estado recebeu em média apenas R\$ 6,68 *per capita* por ano. Neste estado, o IPI-EXP teve um valor médio maior que o do FPE, compensando em parte este. Mesmo assim, o montante de recursos totais transferidos para o estado de São Paulo *per capita*, a partir dessas duas transferências constitucionais, foi extremamente inferior do que o estado que mais recebe o FPE+IPI-EXP *per capita*. Mais precisamente, o valor médio do FPE+IPI-EXP *per capita* de Roraima foi 87 vezes superior ao recebido por São Paulo.

<sup>5</sup> A hipótese nula, ou seja, que considera a igualdade dos valores recebidos entre os dois grupos, foi rejeitada.

<sup>6</sup> O Distrito Federal e o Tocantins foram excluídos da análise.

Gráfico 2. FPE e IPI-EXPORTAÇÃO *per capita*, somados, por estado (1992-2010)

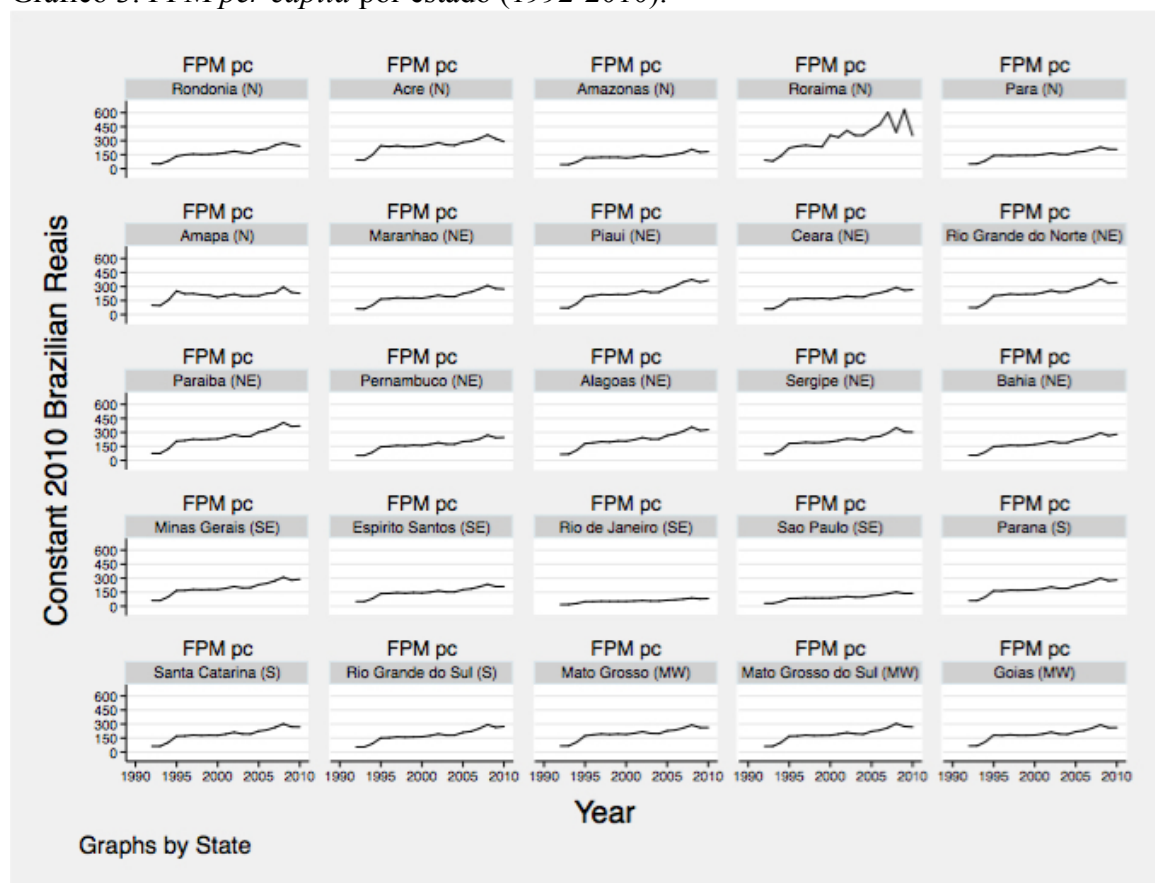
Fonte: Tesouro Nacional <[http://www3.tesouro.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais\\_novosite.asp](http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp)>

Em 2008, ano em que Roraima recebeu o maior volume de recursos do FPE *per capita*, R\$ 2553,32, que somado ao IPI-EXP daquele ano deu o valor de R\$ 2553,69, São Paulo recebeu apenas R\$ 10,36 do FPE e R\$ 15,94 do IPI-EXP, ficando a soma dessas duas transferências em R\$ 26,30. Portanto, neste ano, o volume de recursos recebidos por Roraima foi 97 vezes superior que o recebido por São Paulo, se as duas transferências são somadas.

O gráfico 2 evidencia que os valores do FPE+IPI-EXP *per capita* de alguns estados foram extremamente baixos quando comparados com os dos outros, como o caso de São Paulo e Minas Gerais, dois estados sub-representados. A sobre-representação de um estado não quer dizer que necessariamente ele irá receber mais desses recursos somados do que um estado sub-representado. Por exemplo, a Bahia, que mostrou ser sub-representada, recebeu em média R\$ 181,91 *per capita* desses fundos somados. Já o Mato Grosso do Sul, sobre-representado, recebeu um valor inferior, R\$ 163,46 *per capita*. Isso mostra que

existem outros fatores que podem contribuir para explicar os coeficientes dessas transferências, como por exemplo o desenvolvimento econômico.

Gráfico 3. FPM *per capita* por estado (1992-2010).



Fonte: Tesouro Nacional <[http://www3.tesouro.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais\\_novosite.asp](http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp)>

O gráfico 3 apresenta o FPM *per capita*, por estado, ao decorrer do período estudado<sup>7</sup>. Roraima foi, novamente, o estado que recebeu o maior valor médio do FPM *per capita*, de R\$ 325,64, seguido pela Paraíba, que recebeu R\$ 249,93. Já Rio de Janeiro recebeu R\$ 55,41 do FPM *per capita* médio, seguido por São Paulo, que recebeu R\$ 94,99.

A desproporcionalidade representativa não foi tão influente na distribuição do FPM como na distribuição do FPE. O Rio de Janeiro, por exemplo, é levemente sobre-representado, de acordo com os cálculos realizados. Entretanto, este estado é o que recebe o menor valor do FPM *per capita*. O gráfico 3 também demonstra que os gráficos de cada estado, no período de tempo estudado, não são tão diferentes entre si como eram

<sup>7</sup> Distrito Federal e Tocantins, como no caso do gráfico 2, foram excluído do gráfico 3.

os do FPE+IPI-EXP *per capita*. Assim, o FPM não tem uma variação tão acentuada entre os estados como o FPE.

#### 4.4 Análise Multivariada

Uma análise multivariada também foi realizada, controlando outros fatores que pudessem afetar a distribuição das transferências constitucionais. Nesta, buscou-se determinar se a desproporcionalidade representativa tem de fato um efeito estatisticamente significativo nas transferências constitucionais. As análises foram realizadas tanto usando como variável dependente o FPE *per capita*, como o FPE+IPI-EXP e o FPM *per capita*. Os dados foram estruturados em uma série temporal de corte transversal com 25 estados analisados ao longo de 18 anos (1992-2010)<sup>8</sup>.

Os outros dois fatores escolhidos foram Taxa de Pobreza e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Essas duas variáveis foram escolhidas pois um dos argumentos utilizados na ANC de 1987, para a determinação dos coeficientes das transferências, é de que estados mais pobres deveriam receber mais desses recursos<sup>9</sup>.

A tabela 3 mostra os resultados da regressão linear de mínimos quadrados comuns, tendo como variável dependente o FPE *per capita*. O R<sup>2</sup> indica que esse modelo tem um poder explicativo limitado, já que apenas 5% da variância destas transferências juntas podem ser explicadas por este modelo. Isso se deve ao fato de que muitos outros fatores podem ter influenciado na definição dos coeficientes e, portanto, no montante dessa transferência por estado. As discussões sobre o FPE ocorreram numa arena política em que haviam múltiplos fatores subjetivos que poderiam influenciar nesta decisão, sendo difícil determinar todos os que podem ter influenciado.

Tanto o PIB *per capita* como a taxa de pobreza não se mostraram estatisticamente significativas, ao nível 0,05 de significância, na distribuição dessa transferência constitucional entre os estados. Já a desproporcionalidade representativa e a constante - valor esperado para a variável dependente quando as variáveis independentes são iguais a zero - mostraram ser estatisticamente significativas.

---

<sup>8</sup> Distrito federal e Tocantins foram excluídos dessa análise.

<sup>9</sup> A Taxa de Pobreza e o PIB *per capita* também foram escolhidos porque eles têm dados para os estados de todos os anos de 1992 a 2010. O IDH não foi usado pois seus valores não são atualizados de ano em ano no site do IBGE.

O coeficiente estimado representa o efeito médio da desproporcionalidade legislativa sobre a distribuição do FPE entre os estados, no período analisado. A variável da desproporcionalidade representativa não alterou significativamente ao longo do tempo e, portanto, o efeito é quase exclusivamente devido às diferenças da desproporcionalidade entre as UFs. O coeficiente estimado de desproporcionalidade mostra que um estado sobrerepresentado que possui uma cadeira a mais recebeu, em média, um acréscimo de R\$ 9,95 *per capita* do FPE, se todas as outras variáveis do modelo estão constantes.

Tabela 3. Regressão Linear Múltipla do FPE *per capita*

	<b>Coeficiente estimado (erro padrão)</b>	<b>P &gt;   t  </b>
<b>Desproporcionalidade Representativa</b>	9,95 (2,15)	0,000
<b>PIB <i>per capita</i></b>	0,002 (0,007)	0,812
<b>Taxa de Pobreza</b>	0,84 (2,39)	0,724
<b>Constante</b>	348,33 (162,77)	0,033

$R^2 = 0,05$ ; Prob > F = 0,0000; Número de Observações: 475.

Apesar do valor explicativo do modelo explicitado na tabela 3 ser baixo, o importante nessa análise é mostrar que a desproporcionalidade é uma variável que afetou a distribuição do FPE, e isto o nosso modelo mostrou. Esse modelo também mostra que apesar de os constituintes, nas negociações, terem usado como argumento a necessidade de redução das disparidades regionais, ou seja, que estados mais pobres deveriam receber mais dessas transferências, as duas variáveis estudadas que poderiam confirmar esse critério não foram estatisticamente significativas.

Quando o mesmo modelo de regressão linear foi realizado para o FPE+IPI-EXP *per capita*, os resultados também mostraram que a desproporcionalidade da representação foi uma variável estatisticamente significativa e que as outras variáveis - PIB *per capita* e Taxa de Pobreza - não foram estatisticamente significativas. O poder explicativo do modelo também foi de 5%, que é um valor baixo. O coeficiente estimado da desproporcionalidade representativa foi de 10,06. Isso significa que a desproporcionalidade representativa foi ainda mais significativa na distribuição desses dois fundos juntos. Uma justificativa possível é que, no debate sobre o IPI-EXP, foi fixado um máximo (20%) do montante total que cada UF poderia receber sozinha. Nesse contexto, a sobrerepresentação de alguns estados do Sul e Sudeste, que são as regiões mais beneficiárias desse fundo, pode

ter contribuído para esse resultado, já que o mais prejudicado com a fixação desse teto foi São Paulo, que é extremamente sub-representado.

Na Tabela 4, é mostrada a análise multivariada do FPM *per capita*. O  $R^2$  de 0,13 demonstra que este modelo também tem um poder explicativo limitado, mas superior ao da tabela 3, já que 13% da variância do FPM *per capita* pode ser explicado por ele. Ainda, todas as variáveis estudadas mostraram ser estatisticamente significativas ( $p < 0,05$ ).

O coeficiente estimado da desproporcionalidade representativa é de 2,67, o que significa que um estado sobrerrepresentado com uma cadeira a mais ganha, em média, R\$ 2,67 a mais do FPM *per capita*, *ceteris paribus*. Assim, a desproporcionalidade na representação no Congresso Nacional também afeta a distribuição, entre os estados, do Fundo de Participação dos Municípios. O tamanho inferior do coeficiente dessa variável independente, se comparado à análise multivariada do FPE *per capita*, sinaliza que a desproporcionalidade legislativa teve um efeito mais significativo no Fundo Participação dos Estados e Distrito Federal do que no Fundo de Participação dos Municípios.

Tabela 4. Regressão Linear Múltipla do FPM *per capita*

	<b>Coefficiente estimado (erro padrão)</b>	<b>P &gt;   t  </b>
<b>Desproporcionalidade Representativa</b>	2,67 (0,33)	0,000
<b>PIB <i>per capita</i></b>	0,006 (0,001)	0,000
<b>Taxa de Pobreza</b>	0,79 (0,36)	0,031
<b>Constante</b>	96,75 (25,13)	0,000

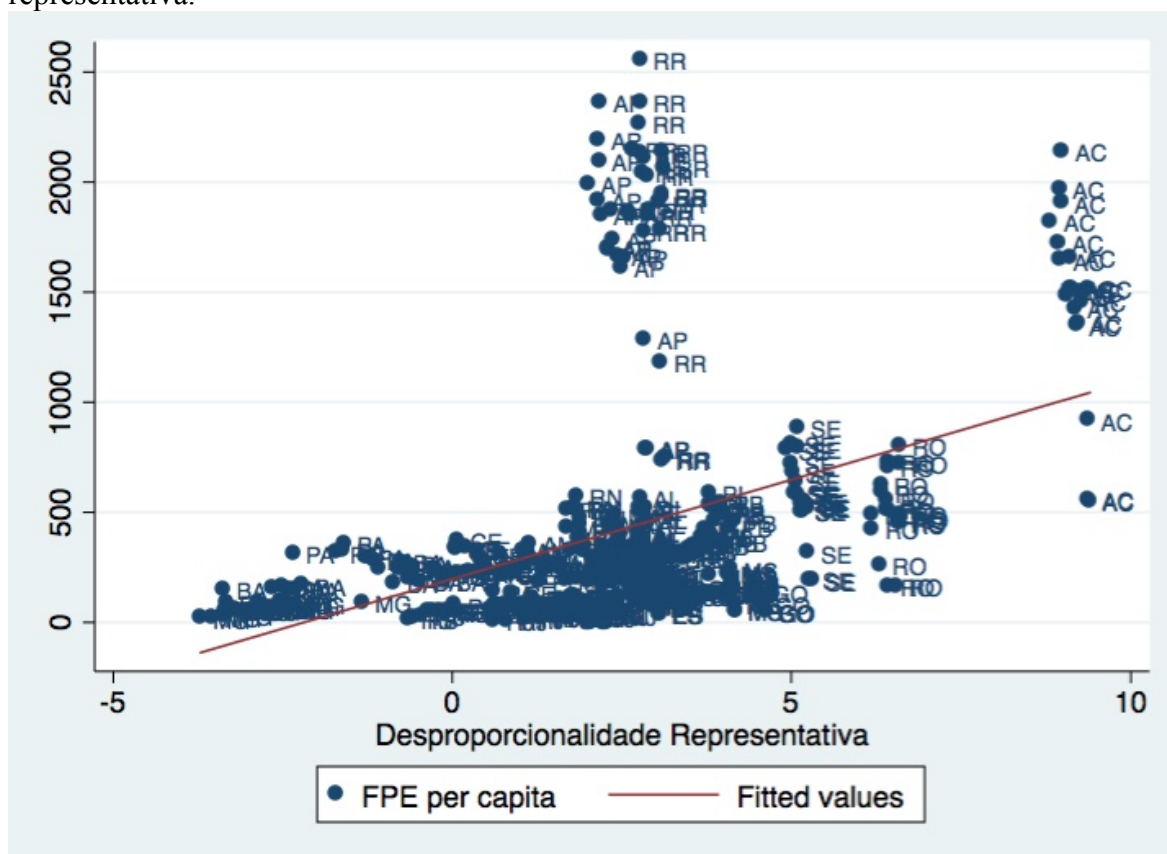
$R^2 = 0,13$ ; Prob > F = 0,0000; Número de Observações: 475.

As outras variáveis explicativas - PIB *per capita* e taxa de pobreza - também foram estatisticamente significativas na distribuição do FPM. Isso está de acordo com o que já foi falado no Capítulo 2, ou seja, que a fixação dos coeficientes individuais do FPM leva em consideração, além da população, a renda *per capita* do estado (Louzada, 2012). Essas variáveis, entretanto, tiveram um efeito no FPM *per capita* menos expressivo do que a desproporcionalidade representativa. Assim, a desproporcionalidade, entre as três variáveis independentes, mostrou ser a que tem um efeito mais significativo na distribuição do FPM.

O gráfico 4 é um gráfico de dispersão, em que a relação entre o FPE *per capita* e a desproporcionalidade representativa no Congresso Nacional é mostrada visualmente<sup>10</sup>. A linha vermelha - de valores ajustados ou "fitted values"- mostra os valores previstos de acordo com o nosso modelo de regressão linear. Esse gráfico evidencia que há uma tendência de crescimento do FPE *per capita* quando a representação do estado é aumentada. Essa relação concorda com os outros testes estatísticos realizados e também com a discussão realizada sobre como as negociações e as decisões ocorreram na ANC de 1987.

A sobreposição dessa linha de regressão ao gráfico de dispersão, apresentada no gráfico 4, inspeciona a qualidade do ajuste. Nesse caso, essa sobreposição mostra que os valores estão bem dispersos, o que está relacionado ao baixo poder explicativo desse modelo.

Gráfico 4. Gráfico de Dispersão do FPE *per capita* em relação à desproporcionalidade representativa.



Fonte: Tesouro Nacional e Câmara dos Deputados.

<sup>10</sup> No gráfico 4, São Paulo, Tocantins e Distrito Federal foram excluídos. São Paulo foi excluído pois é extremamente sub-representado, o que modificava a escala do gráfico.



Nesse gráfico, Acre e Rondônia são os estados mais sobrerrepresentados. Isso está relacionado ao fato de essas duas UF's terem mudado da categoria de território para a categoria de estado, respectivamente, apenas em 1962 e 1981. Com essa mudança, esses dois - agora estados - passaram de 4 representantes no Congresso Nacional, número de cadeiras de quando eram territórios, para 11 representantes, que é o mínimo que um estado pode ter. Esses dois estados estão entre os que receberam um montante mais elevado do FPE *per capita*, o que confirma a relação positiva entre sobrerrepresentação e FPE *per capita*.

Outras unidades federativas que se destacam no recebimento desta transferência são Roraima e Amapá, que receberam um alto montante *per capita*. Essas duas Unidades Federativas não eram tão sobrerrepresentadas na Constituinte de 1987 como alguns outros estados, uma vez que antes da Constituição de 1988 eram territórios, tendo apenas 4 representantes no Congresso Nacional cada. Todavia, com a Constituição atual, essas unidades federativas passaram para a categoria de estado, o que permitiu que eles pudessem eleger 11 representantes cada, o que aumentou a sobrerrepresentação desses dois estados (Turgeon e Cavalcante, 2014).

A lei que determinou os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE foi promulgada apenas em 1989, quando essas duas unidades federativas já eram estados. Nesse sentido, a Constituição de 1988 trouxe um aumento significativo na representação de Roraima e Amapá, o que pode explicar o porquê desses estados terem recebido, em média, um valor tão elevado do FPE *per capita*.

Portanto, a desproporcionalidade representativa mostrou ser uma variável estatisticamente significativa tanto para o FPE e o FPE+IPI-EXP, como para o FPM, o que está de acordo com os indícios apresentados na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Entretanto, é necessário apontar que outras variáveis, incluindo as que não foram estudadas nesse trabalho, também podem ter sido importantes para a distribuição dessas transferências entre os estados, sendo necessários estudos mais profundos sobre o assunto. Mesmo assim, o objetivo principal do trabalho, que era mostrar o efeito da desproporcionalidade representativa nas transferências constitucionais, foi alcançado e o resultado esperado foi confirmado.

## 5. CONCLUSÃO

Esse estudo mostrou que a desproporcionalidade representativa no Congresso Nacional foi um fator importante na distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito federal e do Fundo de Participação dos Municípios. Também impactou a distribuição dos recursos oriundos do IPI-EXPORTAÇÃO e do FPE, analisados em conjunto. O FPE mostrou-se ser a transferência constitucional que mais foi influenciada pela desproporcionalidade representativa.

O estudo sobre as propostas apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, sobre as discussões ocorridas nessa esfera e sobre a decisão final, em relação à definição dos parâmetros de distribuição desses fundos, trouxe indícios fortes de que a desproporcionalidade representativa existente no Congresso Nacional, no ano de 1987, afetou a definição e distribuição das transferências constitucionais entre os estados.

A análise estatística evidenciou essa relação, provando que a desproporcionalidade da representação foi um fator significativo na determinação dessas transferências. Apesar de os constituintes terem usado a justificativa de que o FPE deveria reduzir as desigualdades regionais, tanto o PIB *per capita* como a Taxa de Pobreza - indicadores que poderiam sustentar que a distribuição desse fundo seguiu essa lógica - não foram variáveis estatisticamente significativas para apoiar essa hipótese. É provável que outros fatores não analisados nesse trabalho, relacionados ou não a essa redução das disparidades regionais, podem ter tido papel importante na definição de como foi a distribuição desse fundo entre os estados.

Em relação ao IPI-EXPORTAÇÃO, que teve como justificativa a compensação das perdas dos estados mais desenvolvidos em decorrência dos critérios de distribuição do FPE, os estados sub-representados foram aquinhoados com um valor médio mais elevado, o que está de acordo com o esperado.

Na análise de regressão, o impacto do FPE, analisado conjuntamente com o IPI-EXP, mostrou ter sido influenciado pela desproporcionalidade representativa. O fator predominante nesse resultado foi a distribuição desigual do FPE. É possível, ainda, que a desproporcionalidade representativa existente na Constituinte de 1987 tenha sido determinante na fixação do limite de 20% do IPI-EXP por estado.

Essa medida prejudicava principalmente São Paulo, que era extremamente sub-representado. Alguns estados das regiões Sul e Sudeste, que eram sobrerrepresentados ou tinham uma sub-representação menos acentuada que São Paulo, contribuíram para esse resultado. Essas constatações fornecem indícios para afirmar que a desproporcionalidade também foi importante para a determinação do IPI-EXPORTAÇÃO (ou Fundo de Ressarcimento).

No caso da distribuição do FPM, a Taxa de Pobreza e o PIB *per capita* também foram estatisticamente significativos. Isso está de acordo com os parâmetros desse fundo, que consideram a renda *per capita* do estado um fator importante na distribuição dos recursos.

Pode-se concluir que a desproporcionalidade da representação no Congresso Nacional influenciou a distribuição, entre os estados, das transferências constitucionais estudadas. Esse resultado está de acordo com outros trabalhos que já haviam mostrado que a sobrerrepresentação de um estado se traduz em transferências mais elevadas *per capita* (Bruhn *et al*, 2006; Bruhn *et al*, 2010; Rodden, 2002; Dragu e Rodden, 2010; Turgeon e Cavalcante, 2014).

Essa conclusão traz algumas indagações importantes tanto em relação às transferências constitucionais como em relação à desproporcionalidade representativa. Será que as transferências constitucionais vêm cumprindo seu objetivo de amenizar as disparidades regionais? Talvez não. O estudo mostrou que a definição dos seus parâmetros não seguiu apenas esse critério. No caso do FPE, nem sabemos se esse critério foi seguido, uma vez que na análise dos dados sobre PIB *per capita* e a Taxa de Pobreza essas duas variáveis não se mostraram estatisticamente significativas.

Quais seriam os interesses dos representantes por trás das definições dessas transferências? Essa questão é bastante complexa. É importante lembrar que essas transferências, FPE, FPM e IPI-EXP, são desvinculadas de qualquer obrigação específica, o que permite grande autonomia dos representantes do estado para decidir onde aplicá-las. É por isso que os representantes dos estados tendem a preferir esse modelo de transferência.

Em relação à desproporcionalidade representativa, a maioria dos autores considera que suas consequências negativas superam e ofuscam suas vantagens. Esse trabalho ratificou esse ponto de vista, mostrando que a desproporcionalidade no Congresso Nacional pode levar a uma distribuição de recursos injusta, uma vez que essa redistribuição não foi resultante apenas de critérios socioeconômicos e populacionais, mas também do poder político dos estados, desproporcional à população.

Existem várias estratégias para reduzir a desproporcionalidade na câmara federal, como supervisão judicial na redistribuição de cadeiras, medida utilizada nos Estados Unidos, e a criação de uma comissão eleitoral neutra, técnica adotada no México (Snyder e Samuels, 2001a).

No caso do Brasil, a legislação estabeleceu a necessidade de atualização dos dados populacionais usados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para calcular o número de cadeiras de cada estado na Câmara Federal. Nesse sentido, essa regra tenderia a diminuir a desproporcionalidade representativa, uma vez que atualizaria o número de cadeiras por estado, de acordo com os dados da população. Entretanto, a última modificação na representação de estados na Câmara dos Deputados ocorreu em 1994, quando a Lei Complementar nº 78 de 1993 aumentou o número de representantes da bancada de São Paulo de 60 para 70. Impõe-se a atualização permanente desses dados para, pelo menos, minimizar a desproporcionalidade representativa.

Enfim, existem vários caminhos que podem ser utilizados para diminuir a distorção da representação na Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, no Congresso Nacional. Na conjuntura política atual do Brasil, essas mudanças parecem pouco prováveis, mas não impossíveis. Nesse sentido, seria recomendado que se promovesse um maior debate sobre a desproporcionalidade da representação parlamentar, trazendo o assunto à agenda nacional de reformas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. S. Quem Taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, p. 69-86, 2005.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, p. 587-620, 2010.

ATLAS, C. M., GILLIGAN, T. W., HENDERSHOTT, R. J., ZUPAN, M. A. Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who wins, Who loses, and Why. *The American Economic Review*, vol. 85, nº 3, p. 624-629, 1995.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano I, nº 44. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 11 de Abril de 1987. (1987a)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Anteprojeto da Subcomissão. Volume 150. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-150.pdf>>. (1987b)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento). Ano I, Suplemento ao Nº 85. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 27 de junho de 1987. (1987c)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Relatório e Anteprojeto da Comissão. Volume 145. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-145.pdf>>. (1987d)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Ano I, Suplemento Nº 114. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 4 de agosto de 1987. (1987e)

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Ano I, Suplemento ao Nº 132. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 22 de agosto de 1987. (1987f)

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, México.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 18, de 1º de Dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário. Brasília, 1965.

BRASIL. Lei Nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito aplicáveis à União, Estados e Municípios.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 5, de 28 de Junho de 1975. Dá nova redação ao "caput" do art. 25 da Constituição. Brasília, 1975.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1434, de 11 de Dezembro de 1975. Dispõe sobre a criação de reserva, constituída com recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, destinada aos Estados das regiões Norte e Nordeste e dá outras providências. Brasília, 1975.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 17, de 2 de Dezembro de 1980. Altera os artigos 23,24 e 25 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, 1980.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 23, de 1º de Dezembro de 1983. Altera dispositivos da Constituição federal. Brasília, 1983.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 27, de 28 de novembro de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, 1985.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federativa do Brasil. 292 p. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Brasília, 1989.

BRASIL. Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, 1993

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Transferências de Recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: orientações fundamentais. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria Geral do Controle Externo, 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. O que você precisa saber sobre transferências constitucionais. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, fevereiro/ 2005. (2005a)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Transferências Governamentais Constitucionais e Legais: Orientações Fundamentais. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzeddello Correa, março/2005. (2005b)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Transferências Governamentais Constitucionais. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: IOF- Ouro. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, março/2013. (2013a)

BRASIL. Ministério da Fazenda. O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, março/2013. (2013b)

BRASIL. Ministério da Fazenda. O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações - FEX. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, maio/2013. (2013c)

BRASIL. Ministério da Fazenda. O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Lei Complementar 87/1996. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Tesouro Nacional, maio/2013. (2013d)

BRASIL. Ministério da Fazenda. Estados e Municípios: Transferências Constitucionais. Secretaria de Tesouro Nacional. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais\\_novosite.asp](http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp)>. Acesso em 04 de maio de 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. O que você precisa fazer sobre as Transferências Fiscais da União: Princípios Básicos. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Tesouro Nacional, junho/2015. (2015a)

BRASIL. Ministério da Fazenda. Transferências Discricionárias. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-discricionarias>>, Acesso em 1 de outubro de 2015. (2015b)

BRASIL. Ministério da Fazenda. Transferências constitucionais e legais. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais>>. (Brasil, 2015c)

BOHN, S. Ainda o velho problema da distorção da representação da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio A. R. e RENNÓ, Lucio. (Org.) *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

BRUHN, M., F. GALLEGU e M. ONORATO. Legislative Malapportionment and Economic Outcomes: A First Assessment. *Working Paper*, 2006.

BRUHN, M., F. GALLEGU e M. ONORATO. Legislative Malapportionment and institucional persistence. *Documento de trabajo*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

CAVALCANTE, P., TURGEON, M. Desproporcionalidade da Representação na Câmara dos Deputados: Análise dos Efeitos sobre o Sistema Partidário Brasileiro. Texto Para Discussão nº 2128, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2015.

COSTA, M. H. C. *Fatores responsáveis pelo desequilíbrio na proporcionalidade na câmara federal*. Brasília, 71 p. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar da Câmara dos deputados) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos deputados, Brasília, 2010.

DAHL, R. (1971). *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro. São Paulo: Edusp, 2005. 234p.

DRAGU, T., RODDEN, J. Representation and Regional Redistribution in Federations. *Documents de treball de l'IEB 2010/16*. Universitat de Barcelona, Barcelona, Spain, 2010.

FERRARI, D.A. *Descentralização Fiscal e Repartição da Receita Pública: o FPE na Constituinte de 1988*. São Paulo, 124 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2013.

FLEISCHER, D. V. Manipulações Casuísticas do Sistema Eleitoral Durante o Período Militar, ou, Como Usualmente o Feitiço Voltava contra o Feiticeiro. *Cadernos de Ciência Política*, nº 10. Fundação Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

GIBSON, E. L., CALVO, E. F., FALLETTI, T. G. Federalismo Realocativo: sobre-representação Legislativa e Gastos Públicos no Hemisfério Ocidental. *Opinião Pública*, vol. IX, nº 1, p. 98–123, 2003.

GORDIN, J. P. Patronage-preserving federalism? Legislative malapportionment and subnational fiscal policies in Argentina. *GIGA Working papers*, nº 52, 2007.

LEE, F. Representation and Public Policy: The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal Funds. *Journal of Politics*, vol. 60, nº 1, 1998.

LEME, H. J. C. *O Federalismo na Constituinte de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários*. Campinas, 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1992.

LOUZADA, J. R. T. Transferências Governamentais Obrigatórias da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios: Fontes, Aplicação e Fiscalização. *Revista de Organização Sistêmica*, vol. 2, nº1, 2012.

MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Mercado Aberto, Fundação Getúlio Vargas, 2001.424p.

MATTILA, M., JAN-ERIK, L. Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting. *European Union Politics*, vol. 2, nº 1, p. 31–52, 2001.

MELO, N. B., SOARES, T. A. F. S, REIS, U. C. *A (des)proporcionalidade da representação política na Câmara dos Deputados à luz da Constituição Federal de 1988*. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) - Instituto de Educação Continuada, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

NICOLAU, J. M. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, v. 40, 1997.

ROCHA, C. *Representação Proporcional na Câmara dos Deputados*. Brasília, 122 p. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, treinamento e aperfeiçoamento do programa de pós-graduação, Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

ROCHA, C. A. A. Rateio do FPE: Análise e Simulações. Textos para Discussão nº 71, Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Senado Federal, Brasília, 2010.



RODDEN, J. Strength in Numbers?: Representation and Redistribution in the European Union. *European Union Politics*, Volume 3, nº 2, p. 151-175, 2002.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva Comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, p. 9–27, 2005.

SAMUELS, D. E R. SNYDER. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, vol. 31, nº 4, p 651–671, 2001b.

SNYDER, R., SAMUELS, D. Devaluing the vote in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 12, nº 1, p.146-159, 2001a.

SNYDER, R., SAMUELS, D. Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative perspectives. In: Gibson, E. L. (Org.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

SOARES, M. M., LOURENÇO, L. C. A representação política dos estados na federação brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 56, p. 113-154, 2004.

STEPAN, A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 10, nº 4, p. 19-33, 1999.

TURGEON, M., CAVALCANTE, P. Desproporcionalidade da Representação dos Estados no Congresso Nacional e seus Efeitos na Alocação dos Recursos Federais. Texto para Discussão nº 1980, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2014.