

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SAMIRA KAUCHAKJE

**REPRESENTAÇÃO DISTRICTAL E COALIZÕES LEGISLATIVAS: O
IMPACTO DA SOBRRERREPRESENTAÇÃO NAS VOTAÇÕES NO
CONGRESSO BRASILEIRO**

SÃO CARLOS

2017

SAMIRA KAUCHAKJE

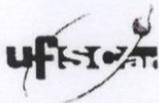
**REPRESENTAÇÃO DISTRITAL E COALIZÕES LEGISLATIVAS: O
IMPACTO DA SOBRRERREPRESENTAÇÃO NAS VOTAÇÕES NO
CONGRESSO BRASILEIRO**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para obtenção de título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga

SÃO CARLOS

Março / 2017



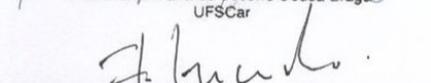
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

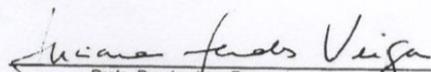
Folha de Aprovação

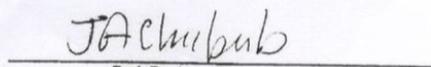
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Samira Kauchakje, realizada em 28/03/2017


Prof. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga
UFSCar


Prof. Dr. Fernando Antonio Farias de Azevedo
UFSCar


Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
UFSCar


Profa. Dra. Luciana Fernandes Veiga
UNIRIO


Prof. Dr. Jose Antonio Cheibub
UT

Para

Mariana

AGRADECIMENTOS

“You know, every now and then
I think you might like to hear something from us nice and easy
But there's just one thing you see we never ever do nothing nice, easy
We always do it nice and rough”

Tina Turner, Proud Mary

Mariana, Adélia, Leila, Pepina e Michel - filha, irmãs, mãe e pai _ sabem que, diante das escolhas que se apresentam e que construo tenho feito opções ao estilo “Proud Mary”, inclusive na vida acadêmica. Agradeço seu apoio constante e incondicional a isso e apesar disso.

Para a realização desta tese, dois momentos foram pontos de inflexão e duas pessoas foram decisivas: a participação na disciplina de Maria do Socorro S. Braga e seu posterior aceite em ser minha orientadora no PPGPOL-UFSCAR e; o período no Department of Political Science da University of Illinois at Urbana-Champaign (UIUC) sob a supervisão de José Antônio Cheibub.

Socorro apontou caminhos, apoio-me ao trilha-los, confiou que haveria bons resultados mesmo quando eu lhe apresentava fragmentos de texto e mostrou-me, de forma precisa, as suas inconsistências. José Antônio ofereceu-me a pesquisa: a formulação da questão e as diretrizes sobre o método. Ter tido a oportunidade de observar José Antônio pesquisando e ensinando foi correspondente a um curso intensivo de pesquisa em ciência política. Socorro e José Antônio completaram e acrescentaram qualidade à minha formação como cientista política e pesquisadora na área. Obrigada.

Sou grata, também, à Gisela Sin por possibilitar a extensão de minha permanência na UIUC; à Carin Caroline Deda pelo auxílio à pesquisa; à equipe de estudantes de iniciação científica – Patrícia Almeida, Rafael Fernandes, Ingrid Portugal, Maria Christina e Enya Kachel – pela ajuda na busca e organização dos dados; à Janet Morford, perfeita *housemate*, por ter dado o suporte prático e a torcida

emocional nos últimos seis meses nos EUA e; à amiga Maria Arlete Rosa que, desde o Brasil, fez o mesmo.

Por fim, expresso meu agradecimento à Pró-Reitoria de Pesquisa e aos membros do conselho de pesquisa da PUCPR pela aprovação de minha ida à UIUC; aos colegas do PPGTU, PPGDH e curso de Ciências sociais, os quais durante um ano e seis meses estiveram à frente das atividades de docência que usualmente dividíamos; e à PUCPR que viabilizou as condições financeiras para minha permanência e pesquisa no exterior.

Finding the question is often more important than finding the answer.

Tukey, 1980

RESUMO

A tese trata do impacto da sobre-representação no comportamento legislativo com o foco na formação de coalizões. Está bem estabelecido que as unidades subnacionais sobre-representadas são desproporcionalmente beneficiadas por recursos distribuídos pelo governo central. As explicações para este fato são baseadas no modelo distributivista de barganhas legislativas. Entretanto, o modelo considera legisladoras e legisladores eleitos em distritos uninominais. O objetivo desta pesquisa foi testar a aplicabilidade do modelo de barganhas legislativas por projetos distributivista em um sistema eleitoral de distritos plurinominais e; analisar o peso da desproporcionalidade de representação distrital nas coalizões legislativas. A hipótese central foi que os efeitos da sobre-representação distrital dependem do tipo de sistema eleitoral. Em sistemas eleitorais de distritos uninominais há a correspondência de um para um entre legisladora (legislador) e o distrito e a definição dos interesses do distrito é, relativamente, mais clara. Nesse caso, a(o) parlamentar pode facilmente reivindicar o crédito por defendê-los e esperar obter reconhecimento de seu distrito eleitoral por causa disso, isto é, obter retorno em forma de votos. O mesmo não é verdadeiro para sistemas eleitorais de distritos plurinominais, onde os interesses bem sucedidos na busca por representação são variados e as(os) legisladores que se elegeram por um mesmo distrito podem reivindicar a representação de diferentes círculos eleitorais. Sistemas eleitorais de distritos plurinominais incentivam a formação de coalizões que atravessam distritos eleitorais. Esta condição rompe com a representação enraizada nos limites dos distritos eleitorais e atenua o impacto que a sobre-representação teria sob uma estrutura eleitoral de um só membro. Testei esta afirmação comparando as coalizões legislativas na Câmara e no Senado do Brasil entre 1989 e 2014 e, também, examinando o padrão das transferências de fundos federais do governo central para as unidades subnacionais do país. Ambas as casas legislativas brasileiras são simétricas quanto ao poder, mas as eleições para a primeira são baseadas em sistema de representação proporcional em distritos de grande magnitude e para a segunda sobre a regra majoritária em distritos de um ou dois membros. Realizei três tipos de análises estatísticas descritivas: análise da coesão do voto; análise de votos iguais de duplas de parlamentares e análise da participação em coalizões vitoriosas. A hipótese secundária é que legisladoras (legisladores) de distritos sobre-representados têm menor propensão a votar conjuntamente e são menos cruciais para o resultado das votações legislativas, do que quando elas e eles são analisados levando em conta outros atributos, tais como filiação partidária e coalizão do governo. Os resultados mostraram que no Senado a relação entre maior volume de transferências fiscais e a sobre-representação é mais forte. Mas, embora no geral, os efeitos da sobre-representação sobre as coalizões seja também maior no Senado, o impacto da representação desproporcional nas votações nas duas casas legislativas é discreto em relação aos outros fatores examinados. Entre eles a participação na coalizão do governo se destaca como determinante do comportamento legislativo nas votações. Portanto, contrariando as expectativas divulgadas na literatura, a barganha legislativa por projetos distributivos não é o mecanismo subjacente à distorção na distribuição discricionária de recursos fiscais que favorece unidades sobre-representadas.

Palavras-chave: representação desproporcional, coalizão legislativa, transferência fiscal, barganhas legislativas

ABSTRACT

This thesis addresses the relationship between malapportionment and legislative behavior, precisely, the effects of overrepresentation on legislative outcomes. It is well established that overrepresented subnational units benefit disproportionately from resources distributed by the central government. Explanations for this fact are based on a model of legislative bargaining over distributive projects. Therefore, the focus of this investigation is the legislative coalitions. However, this model assumes legislators who are elected in single-member districts, where there is a one-to-one correspondence between the legislator and the district. In these systems, defining the interest of the district is straightforward and the legislator can easily claim credit for defending it. The same is not true in multi-member districts where interests that successfully seek representation are varied and legislators elected from the same district can claim to represent different constituencies. So, the goal of this research is to prove the applicability of the legislative bargaining mechanism in a multi-member district electoral system. The central assumption is that in multi member electoral districts, legislative coalitions cut-across the apportionment cleavage and wash out the impact that overrepresentation might have had under a single-member electoral structure. I test this claim by comparing legislative coalitions in the Brazilian Chamber of Deputies and the Senate between 1989 and 2014 and examined the pattern of transferences of federal funds of the central government to subnational units of the country. While both Brazilian houses are symmetric in their power, elections for the former are based on proportional representation electoral systems in large districts and for the later on majority rules in one or two-member districts. I performed three types of descriptive statistical analyses: voting unit analysis; dyadic analysis and winning coalitions analysis. The results showed that the relation between the higher volume of fiscal transferences and overrepresentation is stronger in the Senate. In turn, it was demonstrated that, although the effects of overrepresentation on the coalitions is also higher in the Senate; in general, the impact of malapportionment in the congress is discreet. Thus, denying the expectations disseminated by the literature, the legislative bargain for distributive projects is not, necessarily, the underlying mechanism to distortion in the discretionary distribution of social resources which favors the overrepresented units.

Keywords: malapportionment, legislative coalition, fiscal transfer, legislative bargaining

LISTA DE FIGURAS

Figure 1 Distribuição dos estados de acordo com o IRR, Câmara e Senado, 1989 - 2015 (valores médios).....	59
Figure 2 Representação distrital desproporcional no Brasil, 1989-2014.....	60
Figure 3 Distorção representativa na Câmara por anos selecionados - Brasil (1872-1994)..	61
Figure 4 Relação entre IRR e pib <i>per capita</i> dos estados brasileiros, Câmara e Senado, com e sem super-representados, 1989 – 2015 (valores médios).....	66
Figure 5 Tipos e frequência das proposições legislativas votadas, Câmara e Senado, 1989- 2014.....	73
Figure 6 Votos obtidos em regiões metropolitanas ou similares e pib por estado, Câmara e Senado, 1991-2014 (valores médios).....	78
Figure 7 Efeito da sobrerrepresentação (IRR) e do pib <i>per capita</i> sobre as transferências fiscais, Câmara e Senado, 2004-2015	102
Figure 8 Transferências fiscais do governo central em relação à representação distrital, Câmara e Senado, 2004-2015 (valores médios)	104
Figure 9 Coesão do voto das bancadas de cada estado na Câmara, 1989-2014	112
Figure 10 Coesão do voto da bancada regional, Câmara e Senado, 1989-2014 (Rice-médio)	113
Figure 11 Coesão do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados, Câmara e Senado, 1989-2014 (Rice- médio).....	116
Figure 12 Coesão do voto da “bancada metropolitana” nas votações, Câmara e Senado, 1991-2014 – Rice médio.....	118
Figure 13 Coesão do voto dos membros da coalizão do governo nas votações na Câmara e no Senado, 1989-2014 – Rice médio	120

Figure 14 Coesão do voto das bancadas partidárias, Câmara e Senado, 1989-2014 Rice médio.....	122
Figure 15 Coesão do voto de representantes nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio	124
Figure 16 Coesão do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio.....	125
Figure 17 Coesão de representantes da coalizão do governo nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio	126
Figure 18 Coesão do voto de representantes da bancada de partidos nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio	127
Figure 19 Distribuição dos efeitos marginais na probabilidade de voto similar, Câmara e Senado, 1989-2014 (vários percentis).....	135
Figure 20 Distribuição dos efeitos marginais da sobrerrepresentação na probabilidade de voto similar, Câmara e Senado, 1989-2014 (vários percentis)	137
Figure 21 Probabilidade marginal de que a/o representante votará com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado,1989-2014	150
Figure 22 Diferença na probabilidade marginal do voto com a coalizão vitoriosa entre uma/um parlamentar de distrito super-representado e uma/um parlamentar de outros tipos de distrito	155
Figure 23 Índice de Representação Relativa dos estados brasileiros, Câmara e Senado, 1988-2015.....	166
Figure 24 Correspondência entre IRR dos estados e pib <i>per capita</i> , Câmara e Senado,1988-2015 (valores médios).....	170

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Table 1 com Representação distrital nas Câmaras baixas de setenta e oito países*	31
Table 2 Representação distrital em Câmaras altas de 25 países, anos 1990*	32
Table 3 Índice de Representação relativa dos estados na Câmara e no Senado, 1989 a 2014 (valores médios).....	58
Table 4 Correspondência entre IRR dos estados, idh e pib <i>per capita</i> , Câmara e Senado,1989-2014 (valores médios).....	64
Table 5 Relação entre sobrerrepresentação e fatores socioeconômicos, Câmara e Senado1989-2014	65
Table 6 Votação e participação de representantes de distritos na Câmara e no Senado, 1989- 2014.....	74
Table 7 Grupos de parlamentares e estados, por grupo de desproporcionalidade distrital, votações na Câmara e no Senado, 1989-2014	76
Table 8 Proporção de parlamentares por partidos, Câmara e Senado, 1989-2014	80
Table 9 Transferências fiscais do governo central para os estados e sobrerrepresentação, Câmara e Senado, 2004-2015 - DRR, IRR e pib <i>per capita</i> (<i>pcp</i>), valores médios	98
Table 10 Distribuição das transferências fiscais do governo central para os estados, DRR, 2004-2015	99
Table 11 Determinantes das transferências fiscais do governo central para os estados brasileiros (DRR), Câmara 2004-2015	100
Table 12 Determinantes das transferências fiscais do governo central para os estados brasileiros (DRR), Senado 2004-2015.....	101
Table 13 Exemplos de valores do índice de Rice e porcentagem da unidade do voto	111
Table 14 Relação entre unidade do voto dos estados e sobrerrepresentação na Câmara, 1989- 2014.....	114

Table 15 Relação entre unidade do voto e sobrerrepresentação, Câmara e Senado, 1989-2014.....	115
Table 16 Relação entre coesão e voto metropolitano, Câmara e Senado, 1991-2014	117
Table 17 Relação entre unidade do voto e coalizão do governo, Câmara e Senado, 1989-2014.....	119
Table 18 Relação entre unidade do voto e filiação partidária, Câmara e Senado, 1989-2014	121
Table 19 Determinantes da unidade do voto de representantes das bancadas regionais na Câmara e no Senado e das bancadas estaduais na Câmara, 1989-2014.....	128
Table 20 Voto igual: exemplo do resultado da estimativa da probabilidade marginal do mesmo voto em cada votação*	133
Table 21 Distribuição de efeitos marginais na probabilidade de votação similar, Câmara e Senado, 1989-2014 (vários percentis) *	134
Table 22 Participação agregada de representantes de distritos sobre e sub-representados na Câmara e no Senado, 1989-2014	142
Table 23 Peso de representantes dos distritos sobrerrepresentados para a obtenção da vitória nas votações legislativas, Câmara e Senado, 1989-2014.....	143
Table 24 Peso de parlamentares, dos distritos sobrerrepresentados nas votações de projetos de leis, Câmara e Senado, 1989-2014.....	147
Table 25 Margem preditiva: chance da/do representante da coalizão governamental que advém de estado sobrerrepresentado votar com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014	152
Table 26 Margem preditiva: chance de que a/o representante da coalizão governamental que advém de estado sobrerrepresentado votar com a coalizão vitoriosa nas votações das medidas provisórias, Câmara e Senado, 1989-2014...	154

Table 27 Relação entre IRR da Câmara e do Senado e pib <i>per capita</i> dos estados brasileiros, 1989 – 2014 (valores médios).....	174
Table 28 Tipos e frequência das proposições legislativas votadas, Câmara e Senado, 1989-2014.....	175
Table 29 Votos obtidos em regiões metropolitanas ou similares e pib por estado, Câmara e Senado, 1991-2014 (valores médios).....	176
Table 30 Desvio padrão: médias do índice de distribuição relativa de recursos - DRR.....	177
Table 31 Transferências fiscais do governo central (DRR) para os estados brasileiros 2004-2015.....	178
Table 32 Fatores relacionados às transferências fiscais do governo central (DRR) - excluídos os estados super-representados, Câmara e Senado, 2004-2015	180
Table 33 Unidade do voto da bancada dos estados e IRR, Câmara, 1989-2014.....	182
Table 34 Unidade do voto da bancada regional, Câmara e Senado, 1989-2014.....	182
Table 35 Unidade do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados na Câmara e no Senado em cada ano do período 1989-2014	183
Table 36 Coesão do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados, Câmara e Senado, 1989-2014.	183
Table 37 Unidade do voto da “bancada metropolitana”, Câmara e Senado, 1991-2014, Rice médio.....	184
Table 38 Unidade do voto da coalizão do governo, Câmara e Senado, 1989-2014, Rice médio.....	184
Table 39 Unidade do voto dos partidos relevantes, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio.....	184
Table 40 Unidade do voto por projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio	184

Table 41 Unidade do voto de representantes de distritos sobre-representados na votação de projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio	185
Table 42 Unidade do voto de representantes da coalizão do governo na votação de projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio	185
Table 43 Unidade do voto da bancada partidária na votação de projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio	185
Table 44 Probabilidade de que a/o representante votará com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014	186
Table 45 Probabilidade marginal de que a/o representante votará com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014	187
Table 46 Chance de que a/o representante da coalizão do governo que advém de estado sobre-representado votar com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014.....	188
Table 47 Margem preditiva: chance de representante da coalizão governamental que advém de estado super-representado votar com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014	189

QUADROS

Quadro 1 Normas constitucionais para distribuição das cadeiras da Câmara entre os estados brasileiros.....	56
Quadro 2 Proposições legislativas principais e suas regras de decisão no Congresso Brasileiro.....	72
Quadro 3 Partidos da coalizão governamental, Congresso Nacional, 1989-2014.....	81
Quadro 4 Classificação das transferências fiscais em textos escolhidos sobre o tema no Brasil.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS

CD e SN	- Câmara de deputadas/os e Senado
DRR	- Índice de distribuição relativa de recursos
DSO	- distritos sobrerrepresentados
DRG	- distritos com representação proporcional e sub-representados
IRR	- índice de representação relativa

LISTA DE SIGLAS

CEBRAP	- Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CIDE	- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis
FINBRA	- Finanças do Brasil
FIPE	- Fundo de Participação dos Estados
RPM	- Fundo de Participação dos Municípios
Fundep	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IOF – Ouro	- Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	- Imposto sobre a Produção Industrial
IPI–Exportação	- Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações
IR	- Imposto de Renda
ITR	- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
NEI	- Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTC	- Programa Territórios da Cidadania
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	- Sistema Único de Saúde
TSE	- Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	Desenho da pesquisa	22
2	REPRESENTAÇÃO DISTRITAL DESPROPORCIONAL	28
2.1	Partilha desigual das cadeiras legislativas entre distritos eleitorais	28
2.2	Comportamento legislativo e sobrerrepresentação	37
2.2.1	Interesses representados	38
2.2.2	Distribuição desproporcional de recursos	40
2.2.3	Coalizões legislativas	43
3	BARGANHAS LEGISLATIVAS POR PROJETOS DISTRIBUTIVOS: REPRESENTAÇÃO DISTRITAL NO BRASIL	45
3.1	Representação política, interesses e sistema eleitoral	45
3.2	Representação dos distritos eleitorais no Congresso Brasileiro	50
3.2.1	Base institucional	50
3.2.2	Representação distrital	54
3.2.3	Sobrerrepresentação e desenvolvimento econômico	63
3.4	Conclusão	67
4	NOTAS SOBRE O MÉTODO DA PESQUISA EMPÍRICA	68
4.1	Base dos dados e variáveis: transferências	68
4.2	Base e componentes dos dados: votações	70
4.2.1	Definição das variáveis	75
4.3	Método	82
4.3.1	Pressupostos e modelo causal em exame	85
5	PARTILHAS DAS CADEIRAS LEGISLATIVAS E DOS RECURSOS	87
5.1	Distribuição de recursos públicos e sobrerrepresentação	87
5.2	Transferências fiscais no Brasil	89
5.3	Procedimento metodológico	96
5.4	Análise das transferências do governo central	97
5.5	Conclusão	106
6	COESÃO DO VOTO DE DISTRITOS SOBRRERREPRESENTADOS	108
6.2	Procedimento metodológico	109
6.3	Análise da coesão do voto	112
6.4	Conclusão	129

7	AFINIDADE DE VOTO NO LEGISLATIVO	131
7.1	Procedimento metodológico	131
7.2	Análise dos determinantes do voto igual no Congresso	132
7.3	Conclusão.....	137
8	COALIZÕES VITORIOSAS E A DEPROPORCIONALIDADE DISTRITAL	138
8.2	Procedimento metodológico	139
8.3	Análise da participação em coalizões vitoriosas.....	140
8.3.1	Cenários Contrafatuais	142
8.3.2	Probabilidades individuais.....	149
8.4	Conclusão.....	155
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
	REFERÊNCIAS.....	161
	APÊNDICE.....	166

1 INTRODUÇÃO

Um dos princípios que fundamentam a democracia é o de uma pessoa, um voto (Dahl 1997). Princípio que é violado pela representação política desproporcional de distritos eleitorais, ou seja, das unidades, territoriais ou não, onde os votos são contabilizados. A consequência direta da representação distrital desproporcional é que o voto de uma pessoa tem um peso maior que o de outra.

A representação desproporcional de distritos eleitorais - malapportionment na literatura de língua inglesa - é a desproporção entre a porcentagem de cadeiras legislativas de um distrito eleitoral em relação à porcentagem da sua população. Em “distritos uninominais, malapportionment significa que os distritos têm população desiguais; em distritos plurinominais significa que os distritos têm magnitudes que não são compatíveis com sua população”¹ (Lijphart 2012, p.143). Portanto, representação política desproporcional é diferente da desproporcionalidade na representação de partidos políticos em sistemas que adotam uma fórmula proporcional para a distribuição de cadeiras. Neste, desproporcionalidade refere-se à diferença entre o percentual de votos dos partidos e seu percentual de cadeiras no legislativo. (Samuels & Snyder 2001; Braga 2006; Nicolau & Schmitt 1995).

Como veremos mais adiante, estudos têm demonstrado que a estrutura da representação política distrital é um dos fatores que moldam o processo legislativo e a tomada de decisões, em particular, no que se refere à distribuição de fundos públicos para unidades subnacionais e setores da população; (Lee 2000; Samuels & Snyder 2001; Ansolabehere et al. 2002; Gibson et al. 2004). Meu interesse é, estritamente, pesquisar a relação entre representação desproporcional de distritos eleitorais e comportamento legislativo, mais precisamente, os efeitos da sobrerrepresentação distrital nos resultados legislativos, com foco na formação de coalizões.

A literatura tem debatido as consequências da representação distrital desproporcional sobre a formação de coalizões, os resultados legislativos e a

¹ “In single-member districts, malapportionment means that the districts have substantially unequal voting populations; malapportioned multimember districts have magnitudes that are not commensurate with their voting populations.”

distribuição de fundos públicos. São discussões vinculadas. Nestes estudos, está bem estabelecido que as unidades subnacionais sobrerrepresentadas são desproporcionalmente beneficiadas por recursos fiscais distribuídos pelo governo central; a explicação amplamente aceita para este fato é baseada no modelo distributivista das barganhas legislativas, isto é, a distribuição de recursos discricionários seria dirigida por barganhas nas quais parlamentares daquelas unidades jogam um papel importante como participantes de coalizões. Além disso, assume-se que o legislativo tende a ter um viés “tradicional” (Lee 2000; Lee & Oppenheimer 1997; Rodden 2002; Gibson et al. 2004; Ansolabehere et al. 2002; Arretche & Rodden 2004).

Todavia, com exceção da primeira, essas noções não foram suficientemente demonstradas. Explico melhor a seguir.

Unidade sobrerrepresentada é aquela que tem mais cadeiras no legislativo do que teria se a distribuição fosse proporcional a sua população; a unidade sub-representada é a que tem menos cadeiras do que teria se a distribuição fosse proporcional a sua população.

Uma noção difundida é que a desproporcionalidade acarreta a dificuldade de aprovação de proposições que possam prejudicar os interesses das unidades sobrerrepresentadas. Esses interesses seriam identificados pelas características socioeconômicas agregadas e como estas unidades são, supostamente, menos desenvolvidas e “atrasadas” concluem-se que suas/seus representantes tenderiam a exercer um efetivo veto contra a aprovação de políticas modernizadoras e de abrangência nacional (Ansolabehere et al. 2002; Lee & Oppenheimer 1999; Lee 1998; Snyder & Samuels 2004; Gibson et al. 2004; Nicolau 1997; Lowi 1964; Power & Mochel 2009).

Outra concepção, mais bem demonstrada, é que as unidades subnacionais sobrerrepresentadas recebem recursos desproporcionais: a sobrerrepresentação se traduz em mais recursos do que uma unidade teria recebido sob estrita proporcionalidade, mantendo as variáveis sociais e econômicas constantes (Ansolabehere et al. 2002; Arretche & Rodden 2004; Dragu & Rodden 2011; Gibson et al. 2004; Lee 1998; Soares & Neiva 2011; Turgeon & Cavalcante 2014).

O mecanismo da partilha desigual dos fundos públicos são as barganhas legislativas por projetos distributivos. Esse modelo distributivista de barganhas é congruente com o princípio de Riker (1962, pp.33, 34) sobre o tamanho da coalizão para o qual participantes criam coalizões do tamanho que acreditam que irá garantir a vitória e não mais ampla que isso. Sendo assim, líderes de coalizões visam formar coalizões vencedoras mínimas por meio da compra de votos de parceiras e parceiros adicionais até ao ponto ideal, ou seja, o ponto em que a coalizão se torne vencedora

Com isso em vista, e admitindo que o pagamento para participar de coalizões é traduzido em projetos para o eleitorado em uma base per capita, então, representantes de unidades sobrerrepresentadas custam menos do que as/os colegas de unidades sub-representadas. Em outras palavras, as unidades sobrerrepresentadas seriam as parceiras de coalizão relativamente baratas, pois legisladoras/legisladores dessas unidades representam menos pessoas do que colegas das sub-representadas. Por exemplo, considere dois parlamentares, P1 que representa 1.000 eleitores e P2 que representa 100 eleitores. Por um lado, se cada parlamentar receber R\$ 10.000,00 em recursos para levar para seus distritos em troca da sua participação na coalizão, P1 será capaz de financiar o equivalente a R\$ 10,00 per capita em projetos enquanto P2 será capaz de financiar o equivalente a R\$ 100,00 per capita em projetos. A fim de equiparar-se à P2, P1 teria que receber R\$ 100.000,00, portanto, seu “preço” é mais elevado. Por outro lado, se a meta for de R\$ 10,00 per capita em projetos, quem lidera a coalizão poderia pagar apenas R\$ 1.000,00 a P2, em vez de R\$ 10.000,00 para P1. Assim, é mais barato adicionar à coalizão P2, que se satisfaz por menos, do que P1.

A lógica das barganhas legislativas pode afetar os resultados distributivos de duas maneiras: pode afetar a instituição de regimes de distribuição fiscal (por exemplo, as regras constitucionais que regem a alocação de recursos do governo central para as unidades subnacionais). Neste caso, a distribuição desproporcional de recursos para unidades sobrerrepresentadas está inscrita em algum esquema que, presumidamente, é de longa duração. Essa lógica também pode afetar a política do dia a dia, e ser o resultado de interações que ocorrem para a formação de coalizões específicas, ou seja, parlamentares de unidades subnacionais sobrerrepresentadas tendem a estar disponíveis para participar em coalizões

distributivas e são, como se pensa, as atrizes ou os atores frequentemente cruciais para o sucesso dessas coalizões (Lee 2000; Lee & Oppenheimer 1997; Rodden 2002; Samuels & Snyder 2001; Gibson et al. 2004).

Quase todos os estudos existentes contam com esse modelo para dar conta do padrão observado da distribuição fiscal em favor de unidades sobrerrepresentadas. O modelo distributivista das barganhas legislativas assume, explícita ou implicitamente, legisladoras e legisladores eleitos em distritos uninominais, onde há uma correspondência de um para um entre legislador(a) e o distrito. Em sistemas eleitorais de distritos uninominais, a definição dos interesses do distrito é relativamente mais clara e seu representante pode mais facilmente reivindicar o crédito por defendê-los e esperar obter reconhecimento na forma de ganhos eleitorais por causa disso. Entretanto, o mesmo não é verdadeiro para o caso de distritos plurinominais onde os interesses que obtêm êxito na busca por representação são variados, sendo que parlamentares que se elegeram por um mesmo distrito podem reivindicar a representação de diferentes círculos eleitorais.

Diante disso, questiono a capacidade do modelo em explicar o padrão de transferências fiscais e a formação de coalizões legislativas em sistemas eleitorais que não sejam uninominais.

O desenho da pesquisa que realizei parte desse questionamento e minha proposta é testar pressupostos existentes na literatura, os quais, conforme argumentei parecem ser pertinentes a um tipo específico de sistema eleitoral e, portanto, não poderiam ser generalizados.

1.1 Desenho da pesquisa

A pergunta principal da investigação é: em sistemas eleitorais de distritos plurinominais será verdade que a representação desproporcional de distritos eleitorais está entre os determinantes que afetam a formação de coalizões legislativas? Se sim, qual a sua importância em relação a outros determinantes selecionados?

Antes de elaborar uma resposta prévia, relembro que os modelos distributivistas das barganhas legislativas assumem a característica de sistemas eleitorais de distritos uninominais que é existência da correspondência entre legislador(a) e o distrito que ela ou ele representa. Mas, diante das características dos distritos plurinominais – como na Câmara – cada parlamentar não pode ter certeza de que será ela/ele quem se beneficiará de qualquer recurso que levar para o seu distrito. Além disso, parlamentares do mesmo distrito podem escolher representar diferentes segmentos do eleitorado e, conseqüentemente, diferentes interesses que existem dentro de um mesmo distrito. Nesses sistemas, interesses heterogêneos podem vir a ser representados, abrindo a possibilidade para a formação de coalizões interdistritais entre representantes de subconjuntos de interesses de cada unidade subnacional.

Sendo assim, sistemas eleitorais de distritos plurinominais incentivariam a formação de coalizões que atravessam distritos eleitorais. Tenho como premissa que tais sistemas propiciam o rompimento da representação enraizada nos limites dos distritos eleitorais e atenuam o impacto que a sobre-representação tem sob uma estrutura eleitoral de um só membro.

A tese que defendo é que os efeitos da sobre-representação distrital sobre o comportamento legislativo dependem do sistema eleitoral. Mais especificamente, formulo a hipótese central que a lógica do modelo distributivista de barganhas legislativas é alterada em sistemas eleitorais de distritos plurinominais, em especial, com sistemas de representação proporcional de listas aberta ou flexível.

Testei esta hipótese por meio da análise do impacto da representação desproporcional dos distritos eleitorais no Brasil entre 1989 e 2014. Comparei o efeito da sobre-representação distrital sobre as coalizões na Câmara - na qual representantes são eleitas/os em distritos de grande magnitude e o sistema é de representação proporcional e lista aberta – e no Senado – no qual parlamentares são eleitas/os em distritos fisicamente idênticos aos da Câmara, mas com base na fórmula da pluralidade, e em eleições que alternam entre a escolha de um e de dois senadores/senadoras (distritos de um ou dois membros).

O Brasil é relevante por ser um caso onde a desproporcionalidade interdrital é alta nas duas câmaras². Ademais, ambas as casas legislativas brasileiras são simétricas quanto ao poder, mas, como mencionado, com sistemas eleitorais diferentes. A comparação das coalizões legislativas nas duas câmaras permite analisar a importância da estrutura dos distritos nos efeitos da representação distrital desproporcional.

Os dois principais objetivos (gerais) que encaminharam a pesquisa foram: testar aplicabilidade do modelo das barganhas legislativas por projetos distributivos em um sistema eleitoral de distritos plurinominais e; analisar o peso da desproporcionalidade da representação distrital no comportamento das legisladoras e dos legisladores brasileiros, mais especificamente, nas coalizões legislativas.

Especificamente tive como objetivo: analisar empiricamente se representantes dos distritos eleitorais sobrerrepresentados tendem a formar coalizões entre si; se votam juntos para enfrentar colegas de distritos sub-representados e, também, se são mais propensos a participar de coalizões vencedoras. Para subsidiar essa análise comparei o comportamento legislativo descrito na Câmara e no Senado e, também, examinei o padrão das transferências fiscais do governo central para as unidades subnacionais.

As análises têm como base um banco de dados³ sobre as votações nominais na Câmara e no Senado e outro banco sobre as transferências fiscais do governo federal para os estados.

Iniciei pela observação das consequências da desproporcionalidade sobre a distribuição dos recursos públicos para responder se o padrão das transferências fiscais do governo central para as unidades subnacionais segue o padrão da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros. Em outras palavras, é verdade que os distritos eleitorais sobrerrepresentados recebem mais recursos do que os distritos proporcionais ou sub-representados?

² Nas próximas seções apresento dados sobre o índice de desproporcionalidade do Brasil.

³ Agradeço ao Prof. Cheibub e ao NECI/USP por disponibilizarem os dados das votações (Banco de Dados Legislativos do CEBRAP). Sou grata também à Carin Caroline Deda pela excelente assistência na pesquisa e também ao importante auxílio da equipe de estudantes de iniciação científica: Ingrid Portugal, Patricia Almeida, Rafael Fernandes, Maria Christina e Enya Kachel.

O uso do Índice de representação relativa (IRR) e o Índice de distribuição relativa de recursos (DRR) permitiu analisar a relação entre transferências fiscais do governo central e a sobrerrepresentação na Câmara e no Senado.

Vimos que estudos teóricos alegam que uma condição para o favorecimento dos distritos eleitorais sobrerrepresentados na distribuição de recursos é a participação dos membros das delegações desses distritos em coalizões legislativas. Colocado de outro modo, segundo o modelo distributivista das barganhas legislativas⁴, as unidades subnacionais sobrerrepresentados são favorecidas na obtenção de recursos federais porque o custo de trazê-los à coalizão vencedora é relativamente pequeno. Se esse é o caso, devemos então observar que representantes dessas unidades participam das votações de maneira afim e que têm uma participação relativamente alta em coalizões vencedoras. É isso que o desenho da tese me permite investigar.

A participação em coalizões pode se dar de várias formas e eu verifiquei sistematicamente três dessas maneiras.

Primeiro, analisei a coesão do voto para saber se as bancadas sobrerrepresentadas (sejam individualmente, sejam tomadas como um todo) são mais propensas a apresentar um comportamento coeso do que as bancadas que não são sobrerrepresentadas; e se esta propensão é semelhante nas votações na CD e no Senado. Calculei o índice de RICE que permite observar o grau de unidade do voto das bancadas de cada distrito eleitoral.

Depois, investiguei se o fato de uma dupla de representantes ser da bancada sobrerrepresentada afeta a probabilidade de que ela vote da mesma maneira. Estimei a probabilidade de que uma díade de parlamentares tenha votos iguais como uma função de ser da mesma unidade subnacional, de distritos sobrerrepresentados, do mesmo partido, da coalizão governamental e de terem uma proporção significativa de seus votos advindos de regiões metropolitanas⁵.

⁴ O modelo de barganhas legislativas por projetos distributivos (ou pela compra de votos) está subjacente aos pressupostos dos textos a respeito das consequências da representação desproporcional. Apresentei autoras/autores e textos nos parágrafos anteriores, porém, continuarei essa discussão nas duas seções após a introdução.

⁵ No item sobre notas metodológicas irei detalhar estes atributos.

Por último, realizei o que se configura como os testes principais para o problema da pesquisa, os quais permitiram a análise da participação de representantes de distritos sobrerrepresentados em coalizões vencedoras. Coalizão legislativa vitoriosa ou vencedora é aquela com votos suficientes para ganhar, isto é, para vencer posições contrárias numa votação e conseguir aprovar ou bloquear uma proposição legislativa em conformidade com sua preferência. A questão aqui é se representantes de unidades sobrerrepresentadas têm uma participação relativamente alta em coalizões vencedoras. Parlamentares de unidades sobrerrepresentadas seriam as atrizes ou os atores críticos para o resultado final das votações na Câmara e no Senado? Para cada votação observei a alternativa que venceu e computei a probabilidade de que um indivíduo vote ou não com a alternativa vitoriosa em relação aos atributos de ser de distritos sobrerrepresentados, ter voto concentrado na região metropolitana, ser da coalizão de governo e, partido.

As três análises juntas compuseram o teste da aplicabilidade do modelo distributivista das barganhas legislativas e, também, permitiram avaliar o peso da sobrerrepresentação nas coalizões legislativas no Congresso brasileiro, conforme tracei como objetivos gerais.

A expectativa é que os resultados dos testes irão demonstrar que legisladoras/legisladores de distritos sobrerrepresentados têm menor propensão em votar conjuntamente e são menos cruciais para o resultado das votações legislativas, do que quando elas e eles são analisados levando em conta os outros atributos selecionados - voto concentrado em região metropolitana, filiação partidária e coalizão de governo. Essa é a segunda hipótese que orienta a pesquisa.

Considerando os sistemas de representação na Câmara e no Senado, pareceu-me plausível, também, que os testes venham a mostrar que a distorção na transferência de recursos da União para as unidades subnacionais resulta, principalmente, da dinâmica que se observa no Senado, e não na Câmara. Isso tem implicações positivas e normativas. Na vertente positiva, os resultados poderão contrariar o que se fala sobre a Câmara contribuir, talvez até mais do que o Senado, para as distorções fiscais. Quer dizer, é necessário levar em conta a estrutura distrital quando se pensa na relação entre a sobrerrepresentação de distritos

eleitorais e a distribuição fiscal. Os estudos comparativos não têm dado atenção a esse aspecto. A implicação normativa é que do ponto de vista do desenho institucional, a desproporcionalidade distrital em sistema de distritos plurinominais pode não ter os resultados que se espera. O seu custo não é, possivelmente, tão grande quanto se pensa. Se existe alguma outra razão para distorcer a representação proporcional, por exemplo a desigualdade econômica ou política dos territórios, os benefícios podem se sobrepor ao custo substantivo.

A tese está estruturada em duas seções iniciais que apresentam noções teóricas sobre representação desproporcional, o desenvolvimento do argumento das hipóteses e, também, a descrição e dados sobre como os distritos eleitorais estão representados no Congresso brasileiro; uma seção sobre o método da pesquisa empírica, a qual foi apresentada nas quatro seções finais da tese. Nessas últimas seções, analiso os resultados dos testes que realizei para verificar o impacto da sobrerrepresentação distrital sobre: a) a distribuição das transferências fiscais do governo central para as unidades subnacionais brasileiras, b) a coesão do voto das legisladoras/legisladores de distritos sobrerrepresentados, c) o voto igual de duplas de representantes e d) a participação em coalizões legislativas vencedoras.

Nas considerações finais, discuto de maneira conjunta as análises empíricas realizadas e suas consequências para o debate teórico sobre o tema.

2 REPRESENTAÇÃO DISTRITAL DESPROPORCIONAL

Esta seção pode ser entendida como um desdobramento da introdução. Nele retomo o debate em torno das consequências da sobrerrepresentação sobre a distribuição de fundos públicos, das coalizões políticas e da representação de interesses.

O objetivo *não* foi de fazer uma revisão da bibliografia sobre a teoria da representação política em geral, mas, sim tratar de forma sintética as concepções teóricas sobre representação distrital desproporcional que são diretamente importantes para as análises que apresentarei nas seções posteriores.

É aqui, também, que explico minha inclinação por analisar os fenômenos políticos – e a representação distrital desproporcional, especificamente - no âmbito da escolha racional de atrizes/atores políticos e colocando o foco nas instituições políticas. Inclinação, entretanto, que não é uma profissão de fé, como ficará claro nas opções metodológicas e análises realizadas.

2.1 Partilha desigual das cadeiras legislativas entre distritos eleitorais

O governo representativo pode ser compreendido como uma alternativa, ou, uma moderação do regime democrático que logrou se impor sobre outras possibilidades institucionais, nos séculos XVIII e XIX. Manin (1997) relata ângulos da história de atores e eventos relativos à democracia representativa, em que uma das justificativas para a representação suplantarem outras formas de governo era a alegação de sua superioridade técnica de resolução sobre quem governa, e as qualidades superiores de representantes em relação à população em geral.

Esse é o ponto central para vertentes teóricas do elitismo que entendem a política como uma atividade especializada na divisão do trabalho e a representação como a formação de governo de eleitos no duplo sentido de pessoas com as qualidades políticas valorizadas, sejam elas quais forem, que as distinguiriam da maioria voltada para seus negócios particulares e bens privados.

Teorias da democracia baseadas no cálculo racional e na corrente pluralista do elitismo deslocam o núcleo argumentativo sobre representação, pois, cada uma delas, à sua maneira, tira o foco dos atributos políticos de representantes e o coloca nas eleições, concebidas como um mecanismo institucional de escolha de governantes e, ao mesmo tempo, de controle de seu comportamento e de influência sobre políticas públicas. A disputa pelo voto em eleições torna os governos, em alguma medida, responsivos, incentivando-os a formular políticas atentas às preferências do eleitorado e antecipando seu julgamento e sanções retrospectivas (Downs 1999; Dahl 1997).

Nesse âmbito, a fonte da legitimidade do governo representativo é o consentimento da população com o método (e o resultado) de eleições para designar quem governa. Por sua vez, os sistemas eleitorais, que estruturam a representação política, estão entre os fatores que moldam o vínculo entre representantes e o eleitorado, o processo legislativo de tomada de decisão e a formulação de políticas governamentais (Kinzo 1978; Lee 2000).

Em se tratando da representação distrital, no sentido da partilha de cadeiras legislativas entre os distritos eleitorais, Samuels e Snyder (2001, p. 654) descrevem os sistemas eleitorais por seus extremos idealizados: nos sistemas eleitorais perfeitamente proporcionais nenhum voto pesa mais que outro; nos desproporcionais, os votos de algumas pessoas pesam mais do que os votos de outras e; os sistemas perfeitamente desproporcionais que atribuiriam “a uma única pessoa um distrito eleitoral (...), um voto e todas as cadeiras legislativas. O resto da população teria todos os votos, exceto um, e não receberia cadeiras”⁶. No mundo real, existem somente o primeiro caso extremo e os intermediários. Os autores mediram o grau de desproporcionalidade das câmaras legislativas usando as seguintes fórmula e definição:

⁶ At the broadest level, we can describe electoral systems as either perfectly- apportioned or malapportioned. In a perfectly-apportioned system, no citizen’s vote weighs more than another’s. (...) In a malapportioned system, by contrast, the votes of some citizens weigh more than the votes of other citizens. In the most extreme case, a malapportioned system might allocate to a single person an electoral district (...), one vote, and all the legislative seats. The rest of the population would hold all votes except one and would receive no seats”. (Samuels & Snyder 2001, p.654)

$$D = \left(\frac{1}{2}\right) \sum |s_i - v_i|$$

onde,

Sigma representa o somatório de todos os distritos eleitorais i ;

s_i é a percentagem de todas as cadeiras alocadas para o distrito i ,

v_i é a percentagem da população total (ou de eleitores registrados) que residem no distrito i

$D = 1$ significa perfeita desproporcionalidade; $DESP = 0$ significa perfeita proporcionalidade

Com base no índice D , as tabelas 1 e 2 mostram que a partilha igual das cadeiras legislativas entre os distritos eleitorais foi observada no órgão legislativo de Israel; nas câmaras baixas dos Países Baixos, Peru, Namíbia e Serra Leoa; e nas câmaras altas da Colômbia, do Paraguai, Uruguai e Países Baixos. Por sua vez, as três câmaras baixas mais desproporcionais são as da Tanzânia, da Coreia e do Equador; e as três câmaras altas mais desproporcionais são as da Argentina, do Brasil⁷ e da Bolívia.

No conjunto dos países examinados os países federativos e unitários têm índices de desproporcionalidade semelhantes, mas, nos sistemas federativos esse índice é mais elevado na segunda câmara do que na primeira; os sistemas eleitorais de distritos uninominais estão associados a graus mais altos de desproporcionalidade nas câmaras baixas; a desproporcionalidade nas duas casas legislativas no geral, é maior em regiões economicamente menos desenvolvidas e em democracias recentes (Samuels & Snyder 2001, pp.659–664).

⁷ A representação desproporcional no Brasil é objeto da seção posterior.

Table 1 com Representação distrital nas Câmaras baixas de setenta e oito países*

posição	país	desprop	ano	posição	país	desprop	ano
1	Tanzania	0.2619	1995	40	UK	0.0456	1997
2	Korea	0.2075	1996	41	Thailand	0.0455	1996
3	Ecuador	0.204	1998	42	Romania	0.0447	1996
4	Kenya	0.1946	1997	43	Greece	0.0406	1997
5	Ghana	0.1782	1996	44	Paraguay	0.0405	1993
6	Zambia	0.1725	1996	45	Honduras	0.0404	1997
7	Iceland	0.1684	1995	46	Russia	0.0382	1995
8	Bolivia	0.1677	1997	47	Barbados	0.0364	1994
9	Mali	0.1659	1994	48	Senegal	0.0361	1998
10	St Lucia	0.1622	1997	49	Germany	0.0344	1994
11	Chile	0.1509	1997	50	South Afric	0.0342	1995
12	Argentina	0.1405	1995	51	Uruguay	0.0338	1992
13	Gambia	0.1395	1992	52	Burkina Faso	0.0325	1997
14	Colombia	0.1324	1994	53	Benin	0.0319	1995
15	Andorra	0.1307	1997	54	Hungary	0.0274	1998
16	Spain	0.0963	1996	55	Czech Republic	0.0271	1996
17	Brazil	0.0913	1998	56	Ireland	0.0255	1992
18	Georgia	0.0896	1995	57	Australia	0.0241	1996
19	Turkey	0.0859	1995	58	Costa Rica	0.0215	1994
20	Seychelles	0.0808	1998	59	Switzerland	0.0193	1995
21	Dominican Rep.	0.0793	1986	60	Poland	0.0174	1997
22	Canada	0.0759	1997	61	Portugal	0.0174	1995
23	Jamaica	0.0755	1997	62	Slovenia	0.0166	1997
24	Belize	0.0753	1993	63	New Zealan	0.0163	1997
25	Liechtenstein	0.0725	1997	64	USA	0.0144	1992
26	Venezuela	0.0723	1998	65	Cyprus	0.014	1995
27	El Salvador	0.0713	1997	66	Estonia	0.014	1995
28	France	0.0695	1998	67	Slovakia	0.0131	1994
29	Norway	0.0657	1993	68	Ukraine	0.0129	1998
30	Austria	0.0643	1994	69	Sweden	0.011	1998
31	Mexico	0.0636	1997	70	Finland	0.0088	1991
32	India	0.0622	1991	71	Malta	0.0088	1996
33	Guatemala	0.0609	1990	72	Italy	0.0082	1996
34	Nicaragua	0.0596	1996	73	Latvia	0.0065	1995
35	Panama	0.0582	1993	74	Israel	0.0000	1999
36	Denmark	0.0524	1997	75	Namibia	0.0000	1996
37	Malawi	0.0522	1997	76	Netherlands	0.0000	1996
38	Sri Lanka	0.0483	1994	77	Peru	0.0000	1993
39	Japan	0.0462	1995	78	Sierra Leon	0.0000	1996

* "A maioria dos países são classificados como 'livres' de acordo com a Freedom House", 2000. Estão incluídos também alguns casos com eleições "semi-livres" (Samuels and Snyder, 2001, 653).

Fonte: tabela adaptada de Samuels e Snyder (2001, 660)

Table 2 Representação distrital em Câmaras altas de 25 países, anos 1990*

posição	país	desproporção*	posição	país	desproporção*
Câmara alta					
1	Argentina	0.4852	14	África do Sul	0.2261
2	Brasil	0.4039	15	Polônia	0.2029
3	Bolívia	0.3805	16	Japão	0.1224
4	Rep. Dominicana	0.3787	17	Índia	0.0747
5	EUA	0.3642	18	Romênia	0.0592
6	Suíça	0.3448	19	Áustria	0.0301
7	Rússia	0.3346	20	Itália	0.0292
8	Venezuela	0.3265	21	Rep. Tcheca	0.0257
9	Chile	0.3106	22	Colômbia	0.0000
10	Austrália	0.2962	23	Paraguai	0.0000
11	Espanha	0.2853	24	Uruguai	0.0000
12	Alemanha	0.244	25	Países Baixos	0.0000
13	México	0.23			

Fonte: Samuels e Snyder (2001, 662)

A representação desproporcional de distritos eleitorais é, como o nome indica, a incongruência numérica entre a magnitude do distrito e a população, ou seja, a discrepância entre a proporção de cadeiras legislativas e a proporção da população dos distritos eleitorais. O resultado usual é que as unidades menos populosas estejam sobrerrepresentadas por ocuparem, proporcionalmente, mais cadeiras do que as unidades mais populosas.

Algum grau de desproporcionalidade na representação legislativa das unidades subnacionais não é excepcional, ao contrário, é uma característica comum à maioria dos sistemas eleitorais (Lijphart 2012; Ansolabehere et al. 2002; Snyder & Samuels 2004).

Isso é intrigante e suscita a pergunta sobre o motivo que teria levado as unidades subnacionais mais populosas, geralmente, economicamente mais desenvolvidas, a pactuarem uma fórmula inicial sob a qual o seu poder representacional resulta menor. Poder representacional definido com Lee (1998) pelo número relativo de cadeiras legislativas que o distrito eleitoral ocupa.

A explicação aceita conta a história plausível que a representação desproporcional foi estruturada como forma de proteção e norma compensatória para as unidades em desvantagem econômica e potencial desvantagem política. Essa estruturação teria o objetivo de agrupar unidades autônomas e assimétricas, sendo, portanto, uma estratégia para integrar as unidades e estabilizar a comunidade política na origem da formação de Estados. Em alguns contextos isso pode ser interpretado como uma concessão dos setores urbanos para a elite rural (Dragu & Rodden 2011; Rodden 2002; Lee & Oppenheimer 1999)

Outra razão para que ocorra a desproporcionalidade de representação distrital são as alterações demográficas. Mesmo quando o desenho institucional inicialmente instaurou a partilha proporcional das cadeiras legislativas, a assimetria pode advir das alterações demográficas ao longo do tempo se não houver uma norma de atualização do número de representantes para cada distrito, ou se, havendo, essa norma não é cumprida.

Sob o ponto de vista do voto, a representação desproporcional significa que os votos de uma pessoa valem mais do que o de outra, enquanto a representação proporcional assegura a regra “uma pessoa um voto” com valor igual. No âmbito da teoria da democracia, a questão central da discussão sobre desproporcionalidade é, justamente, a violação de um dos princípios da democracia, conforme exposto em Dahl (1997): a igualdade do voto. Nesse sentido, as pessoas teriam “liberdade e igual oportunidade para formular e expressar preferências, no entanto falta a oportunidade para que suas preferências sejam igualmente ponderadas” (Snyder & Samuels 2004, p.137)

Tradicionalmente, o debate teórico positivo e o normativo sobre democracia e representação distrital desproporcional teve como foco o desequilíbrio do poder representacional que exacerbava os interesses rurais/tradicionais dos distritos sobrerrepresentados em detrimento dos interesses urbanos/modernos dos distritos sub-representados (Ansolabehere et al. 2002; Baker 2003). Há posições desfavoráveis e favoráveis a esse respeito.

Algumas noções normativas desfavoráveis criticam a desigualdade do voto (Kinzo 1978; Nicolau 1997; Soares 1973) e usam termos como “patologia” do

sistema eleitoral ou arranjo institucional “eticamente injustificável” (Taagepera & Shugart 1989; Gudgin & Taylor 1979; apud Samuels & Snyder 2001, p.652).

As visões favoráveis entendem que a desproporcionalidade é uma forma de equacionar, por meio do sistema eleitoral, a desigualdade regional advinda de fatores políticos, econômicos e demográficos. É também um mecanismo institucional de proteção de minorias contra a tirania da maioria (Reis 1993; Santos 1997; Soares & Lourenço 2004). Principalmente em legislaturas bicamerais, a existência de unidades sobre e sub-representadas é avaliada como “necessária” quando a segunda câmara toma por base a própria unidade subnacional e não sua população para a partilha das cadeiras. Mas há quem defenda que a representação estritamente proporcional, baseada na igualdade de representação dos indivíduos não é desejável nem mesmo na primeira câmara, porque igualdade legislativa faria coincidir o poder econômico e o poder político, intensificando a desigualdade entre as unidades subnacionais (Soares & Lourenço 2004; Santos 1997).

Nesta linha, a sobrerrepresentação seria “um mecanismo compensatório entre unidades desiguais, proporcionando alavancagem política a províncias ou estados frágeis” diante da influência política, econômica ou demográfica das unidades dominantes. Esse resultado poderia ser positivo para a estabilidade e a integridade territorial dos sistemas federais “com assimetrias econômicas e demográficas significativas entre suas unidades subnacionais” (Gibson et al. 2004, p.192)

Segundo Ansolabehere et al. (2002, p. 776), no debate sobre a instauração do equilíbrio de representação no interior das unidades subnacionais estadunidenses, nos anos 1960, o argumento para evitar essa reforma do sistema eleitoral e defender a continuidade da sobrerrepresentação das áreas rurais era que esse é um instrumento que impedia que as “grandes áreas urbanas dominassem as legislaturas estaduais”, sem isso, “um bloco urbano levaria mais do que sua ‘parcela justa’ das despesas públicas”.

Chamo a atenção para o fato que as aclamadas virtudes da representação desproporcional estão assentadas, sobretudo, na suposição de que os distritos sobrerrepresentados são também os economicamente menos desenvolvidos. Todavia, a presunção de que a sobrerrepresentação significa uma reparação de

desigualdades territoriais pode não ter fundamento ou ter deixado de ser coerente em certos contextos, mas ser fruto da inércia e dos interesses cristalizados ao longo do tempo. Quer dizer, mesmo que a justiça territorial tenha sido a razão original do desequilíbrio na repartição das cadeiras legislativas, quando a situação econômica das unidades subnacionais se altera, em momentos posteriores, é pouco provável que a estrutura da representação se modifique já que isso depende da aprovação dos próprios beneficiários. Ainda mais que as normas a respeito da estrutura da representação, comumente, precisam de aprovação por uma super maioria ou unanimidade (Rodden 2002). O mais provável é que, ao invés da mudança de sistema, haja o aumento do número das unidades sobrerrepresentadas pela divisão das unidades existentes.

A representação distrital desproporcional denota que as/os representantes de unidades sub-representadas, os quais têm relativos menor poder representacional e de volume de recursos recebidos, estão sob condições específicas que não os impulsionam para intentar mudanças na estrutura da representação distrital. Uma dessas condições, como vimos, é decisiva e passa pelos agentes: a aprovação precisa do voto dos próprios beneficiários – parlamentares das unidades sobrerrepresentadas. Ligado a isso, e tão importante quanto, são as condições estruturais: a interação das regras da representação com outras componentes internas do sistema eleitoral (magnitude do distrito, fórmula eleitoral e “cédula/tipo de lista”) e com outras instituições políticas, especialmente, com o sistema partidário; isto é, a estruturação da representação distrital se dá de forma articulada ao desenho constitucional (Lijphart 2012) e à “engenharia” das instituições políticas (Sartori 2005). Essas condições, por um lado, conferem àquelas regras certa rigidez, e por outro, tornam as análises isoladas sobre elas, sempre incompletas.

O que expus no parágrafo acima é praticamente um consenso na ciência política, e sobre isso não me alongarei mais. Mas, explorarei a seguir um de seus aspectos – o da agência. Adapto para isso a concepção de Colomer (2004, p.4), elaborada para outro fim: as regras eleitorais da representação existentes são avaliadas por atrizes e atores políticos considerando o tipo de vencedores e perdedores que tendem a produzir. Ou seja, “as oportunidades que criam para a sobrevivência dos partidos políticos, a obtenção de cadeiras e de cargos na estrutura institucional, a possibilidade de implementar suas políticas preferenciais, a

probabilidade de ser reeleito e a da distribuição de poder”⁸. Assim, assumo que a estrutura da representação política, tal como outras instituições, são variáveis independentes, mas também, são escolhas de tais atrizes/atores políticos que tendem a tomar decisões em seu próprio interesse.

Isolando essa face da questão, penso em algumas alternativas sobre a manutenção da sobrerrepresentação. São alternativas artificialmente isoladas da discussão sobre aquelas interações históricas e institucionais, por isso, as incluo aqui como um exercício argumentativo e não para ser objeto de investigação⁹. Então, da perspectiva de parlamentares das unidades sub-representadas a permanência da sobrerrepresentação se daria sob condições como as seguintes: impotência para mudança diante da engrenagem institucional e, ou dos beneficiários da atual regra; incerteza sobre os efeitos positivos ou negativos da mudança, caso pudessem provocá-las; o custo da alteração para regras proporcionais, por exemplo, ultrapassa os benefícios; sob a aparência de prejuízo, há ganhos sendo contabilizados; desenvolvimento de estratégias compensatórias ou vantajosas adequadas a essa estrutura; ou ainda, a representação desproporcional dos distritos eleitorais não afeta seus interesses ou afeta menos que outros fatores mais relevantes.

Entretanto, minha expectativa é que as análises empíricas que realizei possam trazer elementos para discutir a última das alternativas apresentadas, por isso retornarei a ela somente após a apresentação dos testes e de seus resultados.

Nesse momento, volto ao ponto em que dizia que no âmbito da representação distrital a inércia decisional e a rigidez da estrutura da representação parece ser uma regra. Quer dizer, uma vez que os arranjos institucionais ligados à representação distrital desproporcional são instalados, a tendência é a de sua permanência.

Uma exceção notável são os Estados Unidos onde, nos anos 1960, por decisão judicial inspirada no princípio de “uma-pessoa”, “um-voto”, foi realizada

⁸ The performance of the existing electoral rules will likely be evaluated by political actors for the type of winners and losers they tend to produce, that is for the opportunities they create for the survival of different political parties, the attainment of seats and offices within the institutional structure, the possibility of implementing their preferred policies, the likelihood of being re-elected, and the fairness of the overall distribution of power positions (Colomer 2004, p.4)

⁹ Para pesquisas nessa linha com um consequente modelo e método ver, por exemplo, Tsebelis (1998) e Colomer (2004).

equiparação das cadeiras nos legislativos estaduais. A chamada “reapportionment revolution” afetou a composição do legislativo e o volume de recursos recebidos pelas unidades no interior de cada estado, como veremos em outro item. Por sinal, também em escala nacional e transnacional, esses efeitos têm se mostrado uma regra: “a distribuição de cadeiras legislativas determina a distribuição [do poder representacional] no legislativo e a consequente alocação de recursos governamentais”¹⁰ (Ansolabehere et al. 2002, p.776).

Em suma, estudos a respeito da sobrerrepresentação sustentam que a estrutura da representação tem influência sobre quem ganha e quem perde recursos públicos e poder político. Afeta, portanto, o núcleo da atividade e dos processos da política e das políticas públicas conforme formulado por Lassell (1984)

2.2 Comportamento legislativo e sobrerrepresentação

É esperado que a representação desproporcional dos distritos eleitorais tenha consequências sobre a distribuição de recursos entre as unidades subnacionais, a formação das coalizões legislativas e a representação de interesses no legislativo.

Tratarei de cada um desses efeitos da seguinte forma: inicio apresentando concepções gerais, mais ou menos aceitas na ciência política sobre o item em questão; depois, apresento a noção específica da literatura sobre desproporcionalidade a respeito do mesmo item, e procuro mostrar questões ainda em aberto ou um contra-argumento.

¹⁰ Na citação, substituí “poder político” por poder representacional, porque o primeiro tem dimensões não capturadas na pesquisa dos autores, enquanto que, nela e nessa tese, o segundo é mensurado diretamente. “Apportionment of legislative seats determines the distribution of political power in legislatures and the resulting allocation of government resources (Ansolabehere et al. 2002, p.776).

2.2.1 Interesses representados

As instituições eleitorais são concebidas como um mecanismo institucional de escolha de representantes e, ao mesmo tempo, de controle de seu comportamento e de influência sobre políticas públicas. A ideia é que a disputa pelo voto em eleições torna os governos, em alguma medida, responsivos, incentivando-os a formular políticas atentas às preferências do eleitorado e antecipando seu julgamento e sanções¹¹ (Przeworski & Susan C. Stokes. 1999; Downs 1999; Dahl 1997).

A disputa pelo voto e a formulação de políticas se dão em duas arenas com reflexos mútuos: a eleitoral e a parlamentar. A arena eleitoral é regulada pelo ciclo e modo das eleições. É nela que “a cadeia da representação política se forma (...) uma cadeia que vincula os cidadãos às arenas públicas de tomada de decisão” (Kinzo 2004, p.25). A arena parlamentar é o lugar das regras decisórias internas que organiza as relações e a produção legislativas.

A arena parlamentar tem centralidade na discussão sobre interesses representados e a divisão desigual das cadeiras no legislativo. A visão dominante é que a sobrerrepresentação de alguns distritos significa também a sobrerrepresentação de seus interesses.

Parlamentares de unidades sobrerrepresentadas seriam propensos a se juntarem para enfrentar colegas de unidades sub-representadas com o objetivo evitar a aprovação de proposições que prejudicam seus interesses. A principal clivagem é entre interesses tradicionais/locais abraçados por representantes de distritos sobrerrepresentados, e os modernos/nacionais identificados como sendo de representantes dos distritos sub-representados.

Representantes dos distritos sobrerrepresentados tenderiam a vetar políticas e a frustrar interesses de caráter social e econômico “modernizador” e de abrangência nacional e a privilegiar políticas locais de caráter distributivo. Ao contrário, parlamentares de distritos sub-representados seriam voltados às questões

¹¹ Tais concepções podem ser reunidas sob a rubrica das teorias do cálculo racional e, também, do elitismo pluralista.

nacionais e às pautas “modernas”, dado seu caráter mais urbano e maior desenvolvimento econômico. Um dos efeitos colaterais da representação desproporcional é a dilatação dos primeiros e o enviesamento do Legislativo nessa direção.

O perfil “tradicional” do legislativo nacional seria reforçado pela interação entre a representação distrital desproporcional e a representação partidária desproporcional. Por um lado, a sobrerrepresentação aumenta a porcentagem de representantes de unidades menos desenvolvidas – justamente as/os que teriam mais interesse em acessar de forma clientelista os recursos do Estado. Por outro lado, a divisão desproporcional de cadeiras por distritos amplia os efeitos da distorção partidária. Isto é, os votos recebidos pelos partidos são transformados em cadeiras legislativas de forma distorcida por causa da sobre ou sub-representação de distritos eleitorais. Partidos com melhor desempenho ou concentração de votos em distritos sub-representados acabam perdendo cadeiras (Nicolau 1997; Kinzo 2004). Precisamente, seriam tais unidades sub-representadas, populosas e economicamente mais desenvolvidas, as que tenderiam a eleger parlamentares de partidos que manifestam valores liberais e estão situados à esquerda do espectro político. Assim, haveria a sobrerrepresentação de partidos do tipo catch all, com pautas do conservadorismo moral e menos “ideológicos”, os quais teriam melhor desempenho nos distritos sobrerrepresentados (Desposato 2006).

A interação entre representação distrital e partidária e interesses representados foi reportada por Baker (2003, p.262). O autor aborda os legislativos subnacionais dos EUA e de algumas consequências¹² do “reapportionment revolution”: as áreas rurais e de pequenas cidades mais antigas perderam força representativa em relação às localidades urbanas e suburbanas; ocorreu maior rotatividade de representantes com um influxo de novos legisladores; mais legisladores negros foram eleitos, especialmente no Sul do país (o autor atribui o crescimento da representação minoritária à combinação das lutas pelos direitos civis e da Lei de Direitos de Voto de 1965, com o novo sistema eleitoral); e por fim, o desempenho dos partidos foi impactado, particularmente, pelo aumento do Partido

¹² Faça a ressalva que no texto o autor não comprometeu-se em fazer uma análise empírica, mas sim, parece-me, intencionou compilar constações sobre as mudanças que tomaram lugar após as alterações na distribuição das cadeiras.

Democrata nos estados em que o partido já tinha maior força em áreas urbanas, as quais antes estavam em desvantagem. Ansolabehere et al. (2002) investigam o mesmo caso e, também, apontam o mesmo efeito sobre o desempenho partidário, modificando a composição dos legislativos estaduais.

No entanto, essa literatura tem dado pouca atenção ao processo de nacionalização das bases eleitorais dos partidos que tende a enfraquecer os compromissos locais da bancada partidária (Jones & Mainwaring 2003; Braga 2006; Braga & Rodrigues-Silveira 2011; Borges 2015). Dessa maneira, ainda que a sobrerrepresentação confira vantagens a determinados partidos, isso pode ter uma menor importância no que diz respeito à definição do perfil “tradicional/local” do legislativo.

2.2.2 Distribuição desproporcional de recursos

O padrão de distribuição dos fundos públicos do governo central para unidades subnacionais pode ser analisado com o foco no legislativo e no comportamento estratégico de parlamentares, ou sob o ponto de vista das relações entre o governo central e os governos subnacionais, dando relevo às desigualdades territoriais.

Na perspectiva das relações intergovernamentais, unidades sobrerrepresentadas seriam economicamente menos desenvolvidas e, assim, recolhem um menor volume de impostos do que as unidades sub-representadas, por isso, necessitam mais dos recursos fiscais, discricionários e não discricionários, transferidos do governo central para implementação de suas políticas. Por um lado, os fundos públicos são recursos que o Executivo usa para conseguir apoio às suas proposições no legislativo e dos governos locais, por outro, a dependência das transferências fiscais cimentaria o apoio de parlamentares de unidades sobrerrepresentadas à agenda do executivo (Soares & Neiva 2011; Arretche & Rodden 2004).

Na perspectiva do comportamento de parlamentares, suas estratégias de busca de voto são compreendidas como tendo que levar em conta a pressão das

arenas eleitoral e legislativa. Assim, a atividade de cada parlamentar é pautada por demandas, nem sempre coincidentes, para satisfazer aos financiadores de campanha; a sua base eleitoral; e a sua própria agenda e princípios – sejam eles virtuosos ou não, visando bens públicos ou ganhos privados (Shepsle 2010, p.370). Junto a isso, há os compromissos partidários e da posição em relação ao governo. Ela/ele pode, também, almejar conquistar novos simpatizantes para ampliar o seu círculo eleitoral.

Congressistas no nível federal atuam tanto sobre matéria nacional quanto representam distritos eleitorais e suas populações locais. Seu comportamento é orientado por aquela gama de requisições e pelos laços com as lideranças políticas e partidárias regionais e nacionais (Lee 2007; Cheibub et al. 2009).

A literatura que relaciona o padrão das transferências fiscais à sobrerrepresentação distrital privilegia a segunda discussão.

Tendo em vista que a arena legislativa e a eleitoral têm reflexos mútuos, representantes tentariam atar o seu empenho individual à aprovação de políticas que agrada um número expressivo de votantes de sua circunscrição eleitoral. Dessa forma, elas/eles buscam levar bens tangíveis para suas localidades ou setores específicos delas a fim de obter reconhecimento por isso, traduzido em votos. A noção da conexão eleitoral (Mayhew 1974) é que os incentivos eleitorais conduzem a tomada de decisão legislativa. Neste sentido, cada parlamentar preferirá um tipo de política pública a depender de sua estratégia eleitoral.

As políticas com fórmulas fixas de abrangência pouco delimitada, regional e nacional dificultam o rastreamento pela população da “autoria” da política e, por isso, dão menos retorno na forma de votos. A tendência, então, é que parlamentares prefiram as políticas do tipo distributiva caracterizadas por terem custos difusos, distribuído por meio de taxas, alocarem benefícios concentrados em áreas geográficas e, ou em setores específicos e, por conta disso, suscitarem pouco conflito (Lowi 1964; 1972).

Os textos revisados a respeito da sobrerrepresentação não dão destaque ao debate sobre qual a influência do tipo de sistema eleitoral e, ou de sistema partidário

para a produção de projetos paroquialistas¹³. A ênfase é, quase exclusivamente, na população do distrito como o fator de incentivo. Nesse sentido, o êxito em obter retorno em votos pelo uso dos fundos públicos para “comprar” suporte político - pork barrel – dependeria, basicamente do número da população do distrito de cada representante.

Parlamentares de unidades menos populosas requerem um volume relativo menor de recursos para suas bases eleitorais. Por serem mais “baratos”, tais parlamentares das unidades sobrerrepresentadas têm mais chance de participar de coalizões legislativas para em troca obter recursos para seus distritos. Em contraste, nas unidades mais populosas, um igual volume de recursos traria menos benefícios *per capita* do que nas unidades sobrerrepresentadas. Para equiparar os valores *per capita*, parlamentares dos distritos sub-representados teriam que aumentar seu “preço” e, conseqüentemente, tornam-se, menos atraentes para participar das coalizões nas votações legislativas. Sem os incentivos para as políticas distributivas localistas, elas/eles tendem a dedicar-se a políticas abrangentes e nacionais.

De fato, tem sido reiteradamente comprovado por pesquisas em países singulares (Lee 2000; Soares & Neiva 2011), em um conjunto deles (Gibson et al. 2004; Samuels & Snyder 2001; Snyder & Samuels 2004) e transnacionais (Dragu & Rodden 2011; Rodden 2002), um enviesamento no sentido que as unidades sobrerrepresentadas recebem um volume proporcionalmente maior dos fundos públicos. Ansolabehere et al. (2002, p. 775), também, demonstraram, esse efeito na escala estadual: após a redistribuição proporcional das cadeiras legislativas estaduais, ocorrida nos EUA nos anos 1960, o acréscimo na representação das unidades que antes eram sub-representadas, aumentou substancialmente as receitas per capita que elas receberam do estado, enquanto que, para as unidades antes mais sobrerrepresentadas, a equalização no legislativo estadual acarretou a redução das receitas transferidas do estado.

Portanto, o mecanismo da distribuição desproporcional dos recursos seriam as barganhas legislativas baseada na compra de voto.

¹³ Esse debate está sintetizado em Ricci (2006), por exemplo.

2.2.3 Coalizões legislativas

O modelo de barganhas legislativas baseadas na compra de votos se inscreve na chamada versão distributivista da literatura sobre o comportamento parlamentar.

A versão institucionalista dá relevo às normas que regem o legislativo e a posição dos partidos em relação ao governo. Pesquisas sobre o Congresso brasileiro, por exemplo, demonstram que a disciplina partidária e a participação do partido na coalizão governamental são melhores preditores do voto no legislativo do que comportamentos individualizados ou a coesão da representação regional e de outros blocos de interesse (Arretche 2010b; Cheibub et al. 2009; Limongi & Figueiredo 2005).

No modelo de barganhas legislativas por projetos distributivos, líderes de coalizões querem formar coalizões vitoriosas mínimas, e o fazem por meio da compra de votos de parceiros adicionais até um ponto ideal. No “mercado dos votos” a preferência é por atingir esse ponto ideal adicionando, preferencialmente, parlamentares mais baratos, isto é, aqueles que exigem menos retorno para participar da coalizão. Como o voto de cada parlamentar tem o mesmo valor para a aprovação ou rejeição de um projeto de lei, acrescentar na coalizão parceiros cujo “preço” é mais alto, seria desperdiçar recursos limitados (Arretche & Rodden 2004).

Como vimos, os estudos sobre distorções na representação distrital assumem que para participar de coalizões nas votações de projetos de lei, parlamentares convertem o seu pagamento em recursos para sua base eleitoral. Com esse fim, representantes de unidades sobrerrepresentadas estão em vantagem porque o seu “preço” é relativamente menor

As motivações de representantes de distritos sobrerrepresentados e de líderes de coalizões são convergentes: respectivamente, levar recursos tangíveis à base eleitoral e a formação de coalizões mínimas e de menor custo (Lee 2000; Lee & Oppenheimer 1997; Rodden 2002; Samuels & Snyder 2001).

Trata-se da seleção entre “low-maintenance and high-maintenance constituencies” (Gibson et al. 2004). Os pressupostos do modelo são que

representantes orientarão seu comportamento baseando-se nos interesses de seus distritos; tais interesses são derivados de suas características socioeconômicas agregadas; e os recursos levados para as unidades subnacionais atendem a esses interesses.

Essas suposições são mais compatíveis em sistemas eleitorais de distritos uninominais. Em sistemas eleitorais de distritos plurinominais, no entanto, a população tem dificuldade para rastrear e identificar qual representante levou o recurso para seu distrito. Dessa forma, há o risco de que uma legisladora/legislador leve o crédito indevidamente. Cada representante não tem certeza de que obterá votos pelos esforços empreendidos para obter projetos distributivos paroquiais. Além do mais, parlamentares de uma mesma unidade subnacional podem representar diferentes segmentos do eleitorado e de interesses em seu interior.

Na próxima seção, desenvolvo o argumento que em sistemas eleitorais plurinominais o incentivo para a participação em coalizões legislativas é alterado e enfraquece as premissas que fundamentam o modelo de barganhas legislativas por projetos distributivos.

3 BARGANHAS LEGISLATIVAS POR PROJETOS DISTRIBUTIVOS: REPRESENTAÇÃO DISTRITAL NO BRASIL

As consequências da representação desproporcional sobre as coalizões legislativas, a representação de interesses e a alocação de recursos públicos têm sido interpretadas com base no modelo distributivista das barganhas legislativas, sem dar atenção, porém, aos tipos de sistemas eleitorais.

Dizendo de forma direta, defendo que os efeitos da desproporcionalidade distrital dependem do tipo de sistema eleitoral. Desenvolverei essa ideia central para a pesquisa nessa seção.

Inicialmente, irei explorar esse argumento e encadeá-lo com a descrição da representação dos distritos eleitorais na Câmara e no Senado brasileiros, como a base institucional das votações dos projetos de lei, que é o objeto da investigação empírica. No item final apresento um panorama sobre os tipos de proposições legislativas que foram objeto das votações.

3.1 Representação política, interesses e sistema eleitoral

As principais dimensões ou componentes dos sistemas eleitorais estruturam a representação política¹⁴ e viabilizam de forma regrada a transformação do voto em mandatos no legislativo e no executivo (em alguns contextos, também no judiciário). Nas palavras de Nicolau (2015, p.9), compõem um conjunto de “regras para computar votos e transforma-los em poder”. Resumidamente, a fórmula eleitoral do sistema eleitoral *legislativo* refere-se à distribuição de cadeiras legislativas entre os distritos eleitorais e indivíduos e, juntamente com o sistema partidário, regula a distribuição da ocupação dessas cadeiras entre partidos e representantes selecionados.

¹⁴ As delimitações conceituais sobre as principais componentes do sistema eleitoral – a estrutura do voto, a magnitude do distrito eleitoral e a fórmula eleitoral – e o debate sobre suas implicações com e para outras instituições políticas foram tratadas em Rae (1967) e condensadas por Lipjhart (2012; 2003a; 2003b) e Shepsle (2010), por exemplo. Essas concepções são amplamente aceitas e reproduzidas na ciência política.

Com base na magnitude¹⁵, os sistemas eleitorais são classificados como de distritos uninominais ou de distritos plurinominais. A primeira classe de sistemas eleitorais é a referência das discussões sobre representação distrital desproporcional e seus efeitos.

O modelo de barganhas legislativas baseadas por projetos distributivos - aplicado para explicar os comprovados desequilíbrios da distribuição de recursos fiscais – pressupõe a eleição da legisladora ou do legislador em distritos uninominais, onde há uma correspondência um-para-um entre o distrito (e seus “interesses”) e sua/seu representante.

Com essa suposição, quase sempre implícita, a literatura dominante acaba por admitir como geral, ou transportar para outros contextos as características do sistema eleitoral de distrito uninominal e, assim, também, a extrapolar as evidências sobre as consequências da sobrerrepresentação distrital para fora dos contornos desse sistema eleitoral.

Nos sistemas de candidatas/os únicos, é mais plausível admitir que cada representante buscará políticas alinhadas aos interesses do seu distrito, derivadas, por exemplo, das suas características socioeconômicas agregadas. Se o distrito é sobrerrepresentado, então, os interesses prevaletentes também o serão. Para ilustrar, imaginemos que entre 100 distritos 60 são rurais e contêm 20% do eleitorado e 40 são urbanos e contêm 80% do eleitorado é fácil presumir que o “eleitorado rural” está sobrerrepresentado quando comparado com o “eleitorado urbano” e que, portanto, é mais provável a prevalência dos interesses rurais sobre os urbanos, do que um equilíbrio ou do que os últimos predominem (Cheibub 2016). Quer dizer, a sobrerrepresentação de determinados interesses é correspondente à sobrerrepresentação distrital.

A concepção subjacente de representação política é do comportamento legislativo pautado pelos *interesses* dos distritos derivados de seus atributos agregados. O interesse da unidade subnacional se transportaria *diretamente* para a produção legislativa, principalmente, no que diz respeito às políticas distributivas.

¹⁵ Os sistemas eleitorais delimitam distritos eleitorais - que podem ser geográficos ou não - bem como, a sua magnitude. A magnitude de um distrito eleitoral descreve o número de candidatas/os a serem eleitos no distrito.

Além disso, o interesse distrital seria o mesmo daquele atendido pelos recursos que a/o representante conseguiu alocar. Um dos problemas dessa visão é que apesar da arena parlamentar e a arena eleitoral interagirem pela busca de voto, elas têm especificidades nem sempre convergentes, ainda que com interações com vista à obtenção do voto. Outras são as dificuldades previstas para determinar qual seria o interesse de determinados distritos, para além de suas características socioeconômicas agregadas.

De qualquer forma, essa noção de representação política e a possibilidade de transferência direta do interesse distrital para produção legislativa são mais pertinentes em sistemas eleitorais de distritos uninominais. Essa transferência pode não ocorrer automaticamente quando se trata de distritos plurinominais

Quando legisladoras e legisladores são eleitos em distritos de candidata/os múltiplos aquela correspondência um-para-um entre representante e eleitorado, característica de distritos uninominais, não existe. Diante disso, o argumento que defendo é que a lógica do modelo de barganhas legislativas pela compra de votos é alterada em sistemas eleitorais de distritos plurinominais que permitem que a/os votantes escolham candidatos e, ou partidos, tais como o de representação proporcional de lista aberta e o de lista flexível.

Voltarei a tratar da estrutura do voto mais adiante, agora desenvolvo mais a ideia central de meu argumento: em distritos de candidatos múltiplos e voto em candidatas/os não se pode inferir a correspondência entre atributos agregados do distrito e a natureza da representação política. Legisladores(as) do mesmo distrito buscam votos de diferentes círculos eleitorais e, nesse sentido, nem todos representam os mesmos interesses.

Os interesses que serão representados resultam das ações de cada candidata/o e de seus partidos, os quais podem adotar diferentes estratégias de mobilização eleitoral induzidos, centralmente, pelo padrão de distribuição do eleitorado no distrito e dos interesses que incorporam. O tipo da representação política que surgirá poderá, às vezes, ser diferente e até o oposto do sugerido pelas características agregadas do distrito.

Entretanto, ainda que representantes de um mesmo distrito estivessem igualmente voltados para maximizar os recursos destinados ao seu distrito, elas/eles

não têm certeza de que obterão o retorno em voto de quaisquer benefícios que levarem para suas unidades. Por haver vários representantes há, também, baixa capacidade de conexão do eleitorado com representantes distritais e dificuldade de rastreamento dos resultados da sua atuação, seja para punir ou premiar candidatas/os. Por conta da competição no interior do distrito, pode ocorrer, inclusive, que um legislador(a) extraia vantagens, ou “pegue carona” na iniciativa de colegas (Cheibub 2016; Ricci 2006; Nicolau 2015).

Assim, diferente de parlamentares em sistemas de distritos uninominais, em sistemas de distritos plurinominais representantes têm dificuldade para reivindicar o crédito pelos benefícios que adquiriram em troca da sua participação em coligações legislativas; o que pode ser um desincentivo ou alterar esse tipo distributivista de barganha. Junto a isso, não se trata mais de parlamentares cujo “preço” seria balizado pelas características agregadas de seu distrito. No interior de um distrito “rural” e pouco populoso, por exemplo, pode haver círculos eleitorais “modernos” sendo representados.

Essa falta de correspondência entre representantes e os atributos distritais preponderantes é mitigada em sistemas eleitorais com listas fechadas, pois, neles, os partidos aglutinam o que seria o “interesse distrital”. Por isso, alertei, anteriormente, que estava considerando os sistemas de representação proporcional de lista aberta (RPLA) ou de lista flexível ¹⁶.

Mas, em RPLAs também pode haver a equivalência entre parlamentares e o interesse distrital pela existência de distritos informais entalhados dentro dos distritos de grande magnitude. Nesse caso, candidatas/os agiriam como se

¹⁶ Sistemas eleitorais estabelecem como cada eleitora e eleitor manifestará seu voto (a estrutura do voto) e, também, ditam o método da contagem de votos e da distribuição de cadeiras legislativas (as fórmulas eleitorais).

No que diz respeito à estrutura do voto tem-se: o voto em um único partido e candidato; e o voto em uma lista: i) lista fechada – voto para a lista de candidatas/os de acordo com a ordem em que o partido preparou; ii) lista flexível - voto na legenda ou em candidatas/os individuais de uma lista pré-ordenada, mas cuja ordem pode ser alterada pelo resultado da votação; e iii) lista aberta - voto em candidatas/os livre de uma ordem ou na legenda do partido.

No caso da fórmula eleitoral os sistemas eleitorais se subdividem em: i) sistemas com fórmulas eleitorais de maioria, a qual se desdobra em maioria absoluta - que exige a obtenção de pelo menos 50% mais um dos votos e, não raro, prevê segundo turno quando este número não é atingido, e de pluralidade em que ganha quem obteve mais votos; ii) semi proporcional e iii) proporcional - visa garantir a alocação de cadeiras legislativas de acordo com os votos recebidos pelo candidato individual ou por partidos (e, quando o caso, coalizões partidárias) (Lijphart 2012; Nicolau 2015).

estivessem em distritos uninominais, abrindo espaço para a representação voltada para projetos paroquiais, como, por exemplo, foi discutido por Ames (2001) e Kinzo et al. (2004) sobre o Brasil. O primeiro encontrou algumas evidências que essa é uma estratégia eleitoral, entre outras, que pode ocorrer. Os segundos lembram que os sistemas de representação de lista aberta podem “produzir tanto situações de alta dispersão eleitoral como de concentração”, e apontam que, no Brasil, a tendência era antes de dispersão e de “fracionamento do apoio eleitoral do que de redutos eleitorais claramente perceptíveis”, ou seja, a “concentração eleitoral ou distritalização do voto não foi o padrão dominante” observado (Kinzo et al. 2004, pp.160–161).

O que singulariza sistemas eleitorais de distritos plurinominais e voto em candidatas/os é que eleitores escolhem seus círculos eleitorais (Rehfeld 2005 *apud* Cheibub 2014). Um distrito pode conter círculos eleitorais com interesses heterogêneos e, entre essa variedade, estão incluídos os que expressam interesses distritais partidariamente agregados - tal como nos sistemas de listas fechadas - e, também, concentrados em distritos informais.

Portanto, mesmo que a estratégia de alguns parlamentares privilegie os distritos informais (que, como tais, são instáveis), é pouco provável que os sistemas eleitorais de distritos plurinominais operem informalmente como um sistema de distritos uninominais, onde a base eleitoral de uma/um representante é delimitada maneira estável e formalmente (Cheibub 2013; Kinzo et al. 2004).

A multiplicidade e a heterogeneidade da representação interdistrital têm duas implicações para a relação entre sobrerrepresentação e as coalizões legislativas. Primeiro, reduz, ou até anula, os incentivos para a/o parlamentar participar de coalizões legislativas em troca da obtenção de recursos distributivos para levar para seus distritos. Segundo, torna menos crível a ideia que parlamentares de distritos sobrerrepresentados defendem interesses tradicionais ou conservadores. Mesmo um distrito “rural” ou “atrasado” pode ter ao menos uma parlamentar que representa interesses de círculos “urbanos” e “modernos”. Essas duas consequências se contrapõem à noção amplamente difundida que atribui à sobrerrepresentação um enviesamento do legislativo a favor dos interesses desses distritos, inclinação que

seria visível na produção legislativa e, sobretudo, por meio do maior volume de recursos a ele destinados.

Enfim, o exposto acima é para dar início ao exame do meu argumento que em sistemas eleitorais de distritos uninominais é plausível que as barganhas legislativas por projetos distributivos seja o mecanismo do padrão das transferências fiscais beneficiando unidades sobrerrepresentadas, entretanto, esse modelo perde força e coerência quando aplicado para explicar a distribuição desproporcional de recursos fiscais observada em países de sistemas eleitorais de distritos plurinominais¹⁷

Realizei a análise empírica desse pressuposto, iniciando pela descrição da forma como os distritos eleitorais estão representados no Congresso brasileiro.

3.2 Representação dos distritos eleitorais no Congresso Brasileiro

Assim como nas demais democracias, a norma fundamental da representação política no Brasil é do voto com valor igual¹⁸. Essa norma é mediada e sofre a interferência das instituições políticas que estruturam e, também, das que estão relacionadas mais de perto à representação distrital no Legislativo.

3.2.1 Base institucional

Em grandes linhas, as bases institucionais da representação dos distritos eleitorais, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) são:

Legislativo bicameral simétrico e forte (Lijphart 2012)¹⁹. Quer dizer, a primeira e a segunda câmaras têm igual poder constitucional e legitimidade democrática. Isto

¹⁷ Na seção 5 apresento a literatura e a investigação das transferências fiscais do governo central brasileiro.

¹⁸ CF 1988, Art. 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

¹⁹ Legislativos bicamerais podem ser classificados como simétricos ou assimétricos “com base em dois critérios - o poder constitucional relativo das duas câmaras e a legitimidade democrática da

é, além da Câmara, o Senado também tem a prerrogativa de iniciar, alterar ou bloquear proposições legislativas e suas preferências podem afetar o resultado legislativo final (Arretche 2010b, p.17; Tsebelis, George; Money 1997, p.16)

Sistema eleitoral de distritos plurinominais de representação proporcional com lista aberta para as Câmaras legislativas federal, estaduais e municipais, e sistema de maioria simples para o Senado. Sistema de maioria absoluta em dois turnos para presidente e para os governos locais.

O sistema multipartidário, marcado pela fragmentação (Kinzo 2004; Braga 2006), mas, também, pela existência de partidos relevantes na política nacional. A tendência no recente período democrático tem sido “a concentração das maiores bancadas em um número menor de partidos” (Braga 2007, p.11) e a estabilização do sistema partidário em torno de quatro ou cinco principais partidos (Santos & Vilarouca 2008).

Arranjo federativo e de descentralização político-administrativa, no qual, por um lado, os governos subnacionais têm autoridade decisória e de execução de certas políticas públicas e em relação à arrecadação e despesas orçamentárias (Arretche 2010b), por outro lado, o governo central conta com instrumentos que permitem centralizar recursos fiscais e controlar as despesas estaduais e municipais²⁰.

Uma versão do debate sobre essas instituições foi sumarizada por Braga (2007, pp.7–8) ao discutir duas linhas analíticas. A primeira linha analítica enfatiza os sistemas eleitoral e partidário e entende que eles dificultam a nacionalização, estabilidade e disciplina partidária, levando-os, também, à inconsistência programática e ideológica. Entre os autores dessa linha destaque Mainwaring (1993) e Samuels (2003). A segunda linha, entretanto, salienta que esses problemas, se

segunda câmara – legislativos bicamerais podem ser classificados como simétricos ou assimétricos. Câmaras simétricas são aqueles com igual ou somente moderada desigualdade de poderes constitucionais e legitimidade democrática. Câmaras assimétricas são altamente desiguais nestes aspectos.” Para o bicameralismo ser considerado forte a “câmara alta tem de ser eleita em uma base diferente da câmara baixa, e deve ter poder real - idealmente tanto poder como a câmara baixa” (Lijphart 2012, pp.38, 193) (traduzido do original).

²⁰ A descentralização fiscal é estabelecida constitucionalmente. Mas, a partir de meados dos anos 1990, o governo central empreendeu um processo de rescentralização fiscal e, instituiu normas de controle dos gastos dos governos subnacionais, principalmente, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Figueiredo & Limongi 2008)

não foram superados, diminuíram consideravelmente devido aos recursos orçamentários e do poder de agenda que o Executivo detém e, também, devido as “atribuições regimentais que os líderes partidários possuem na dinâmica da Câmara dos Deputados, lhes garantindo o controle sobre as respectivas bancadas”. Destaco nessa segunda linha autores como Figueiredo e Limongi (1998) Cheibub et al. (2009) e Arretche (2010a) que afirmaram que a Câmara e o Senado são partidários.

Outra versão, na verdade um desdobramento da anterior, também entende as instituições definindo a ação racional das legisladoras e dos legisladores na arena parlamentar e na arena eleitoral. Dividirei essa versão em abordagens “localista”, distributivista e partidárias²¹ do comportamento de parlamentares no legislativo nacional e suas relações com os governos locais e a sua base eleitoral.

A abordagem “localista” focaliza o papel dos governos subnacionais e entende que o legislativo brasileiro opera como uma “assembleia dos estados” (Abrucio 1998, p.178) repleta de “políticos mais interessados em defender os interesses de seus estados e municípios do que em defender plataformas nacionais” (Samuels 2003, p.210)²². O sistema eleitoral e o partidário, juntamente com o federalismo brasileiro, promoveriam a ingerência dos governos estaduais e da política local na política nacional.

Na corrente distributivista, as instituições políticas brasileiras, em particular a alegada fragilidade dos partidos, seriam propícias para as práticas clientelistas e pork barrel²³ e hostis ao comportamento parlamentar partidário. Disso resultaria um

²¹ Os modelos partidários e distributivista foram tratados por Lemos (2001).

²² Ao investigar o cálculo sobre as carreiras de parlamentares da esfera federal, nos anos 1990, o autor caracterizou Câmara de Deputados do Brasil, como “full of politicians more interested in seeking an extralegislative position than a career in the legislature and in defending the interests of their states and municipalities rather than defending coherent national platforms,”

²³ Distingo com Ames et al. (2008, pp.157–158) o clientelismo – que tem como referência bens privados – de pork-barrel – referido aos bens públicos e à produção legislativa de tipo distributiva.

“O clientelismo implica uma troca de votos por bens privados - isto é, bens que beneficiam um ou apenas alguns indivíduos. Assim, o clientelismo engloba o “patroagem” - a oferta de emprego público para o apoio político - e a distribuição de bens tangíveis ou presentes - calçados, panelas de pressão, camisetas, até dinheiro - pelos candidatos na esperança de atrair votos.

[...] No legislativo, pork-barrel refere-se à busca de votos por deputados que, de alguma forma, arrecadaram fundos públicos para investimentos de infra-estrutura para a sua localidade. Em muitos casos, deputados federais incumbentes obtêm fundos federais para construir bens públicos como hospitais, escolas, pontes, estradas e estradas pavimentadas.

predomínio de políticas distributivas no lugar de políticas de abrangência nacional e de programas ideológicos (Ames 1995; Ames et al. 2008; Leal 1997; Mainwaring 1999). Dito de outro modo, a atividade legislativa de cada parlamentar estaria voltada à concentração de benefícios e para a proposição de políticas dirigidas para sua circunscrição eleitoral. No entanto, as investigações de Ricci (2003; 2006) e de Lemos (2001) não confirmaram a prevalência de políticas distributivista do tipo paroquialista no Congresso brasileiro. Embora, esse tipo de proposição estivesse presente, a característica da legislação produzida por parlamentares era antes de características de difusão do que de concentração de benefícios.

Para a corrente partidária a influência dos governos estaduais no comportamento legislativo nacional apesar de incontroversa, dado o desenho federativo brasileiro e os vínculos eleitorais locais de parlamentares nacionais, não seria o fator determinante do comportamento de parlamentares. As normas que regulam a relação entre o executivo e o legislativo e o papel dos partidos na arena parlamentar prevalecem, aumentando a previsibilidade dos resultados legislativos. Ao invés de legisladores nacionais individualizados e predominância de políticas paroquiais, isto é, de legisladores e legisladoras orientados, de forma exacerbada, pelos interesses e pela política de seus distritos, a tendência é da coordenação do comportamento legislativo de acordo com o pertencimento a um partido da coalizão do governo, ou a partido que faz oposição parlamentar a ele (Cheibub et al. 2009; Arretche 2010b; Figueiredo & Limongi 1998). Nas palavras de Santos e Vilarourca (2008, p.57) ao sintetizar as concepções dessa corrente: “presidentes no Brasil negociam com partidos políticos, não com legisladores individuais”.

Seja em qual perspectiva for, a literatura tem dado pouca atenção a análise *empírica* dos efeitos de uma das características específicas do sistema eleitoral: a demarcação e a magnitude dos distritos eleitorais no legislativo federal, mais exatamente à representação desproporcional dos distritos eleitorais.

“Clientelism implies an exchange of votes for private goods – that is, goods that benefit one or just a few individuals. Thus clientelism encompasses “patronage” – the offering of public-sector employment for political support – and the distribution of tangible goods or gifts – shoes, pressure cookers, T-shirts, even money – by candidates in the hopes of attracting votes.

[...] At the legislative level, pork-barrel politics refers to seeking votes for federal deputy candidates who have, in some capacity, garnered public funds for infrastructural investments to one’s locality. In many instances, incumbent federal deputies obtain federal funds to construct such public goods as hospitals, schools, bridges, highways, and paved roads.

No legislativo brasileiro, a representação dos distritos eleitorais é uma das mais desproporcionais entre os países democráticos, federativos ou unitários (Mainwaring 1993; Samuels & Snyder 2001; Snyder & Samuels 2004). Mesmo assim, embora haja pesquisas sobre como isso afeta a distribuição de recursos fiscais, são poucas as investigações dedicadas a verificar empiricamente se, e como, a representação distrital desproporcional no Congresso brasileiro afeta a formação de coalizões legislativas.

Em alguns estudos sobre as transferências fiscais do governo do Brasil para os governos subnacionais, tais como os de Soares e Neiva (2011); Soares e Lourenço (2004), Turgeon e Cavalcante (2014), Arretche e Rodden (2004), Amorim e Simonassi (2013), o exame das coalizões legislativas é menos comum, usualmente, são analisadas as coalizões do governo, porém, incluindo-as no rol de outras variáveis explicativas, juntamente com a sobrerrepresentação.

Um exemplo de investigação sobre o impacto da desproporcionalidade distrital nas decisões legislativas é o trabalho de Bohn (2006) sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. A autora encontrou evidências da formação de “coalizões de subdesenvolvimento” para vetar emendas sobre questões federativas em conflito com os interesses de estados menos desenvolvidos economicamente. Nas legislaturas que se seguiram à CF 1988, Cheibub et al. (2002) e Arretche (2010a) não observaram a formação de um bloco de estados para bloquear ou aprovar projetos de lei. O fator relevante nas votações foi a bancada partidária em relação à coalizão do governo. Noto, entretanto, que essas últimas pesquisas não tinham o objetivo de analisar diretamente a variável sobrerrepresentação distrital. Nesta tese, obviamente, a variável principal é a representação dos distritos eleitorais no Congresso Brasileiro.

3.2.2 Representação distrital

Para a representação no Congresso, a delimitação das circunscrições eleitorais coincide com os limites territoriais dos estados, resultando na composição de 27 distritos eleitorais (26 estados e o Distrito Federal). Os estados, por sinal,

variam consideravelmente em relação às características demográficas e socioeconômicas.

Na Câmara (CD), as legisladoras e os legisladores são eleitas/os em distritos de grande magnitude por meio da regra da representação proporcional e lista aberta. Mas, a distribuição das atuais 513 cadeiras não reflete fielmente a proporção de habitantes porque está definido um limite superior (setenta) e um limite inferior (oito) de cadeiras que o distrito poderá ocupar (Nicolau 1997; Soares & Lourenço 2004).

No Senado (SN), parlamentares são eleitas/os em distritos fisicamente idênticos aos da Câmara, com base na fórmula da pluralidade, e em eleições que alternam entre ora a escolha de um, ora a escolha de dois senadores/senadoras, para completar as três cadeiras por distrito, do total de 81 cadeiras a serem partilhadas.

Portanto, no SN cada estado está igualmente representado, e na Câmara a população está proporcionalmente representada²⁴. Todavia, a regra da distribuição das cadeiras na CD rompe com a proporcionalidade e gera a sobrerrepresentação de algumas unidades subnacionais.

Do ponto de vista demográfico, a desproporcionalidade distrital o SN se deve à garantia do mesmo número de cadeiras independente do tamanho da sua população. Este número é o mesmo para todas as Constituições do período republicano, com exceção das Constituições de 1934 que estipulou dois senadoras/senadores e de 1937 que estabeleceu, na redação original, a eleição de um membro pela Assembleia de cada estado para compor o Conselho Federal (órgão que, juntamente com a CD, comporia o Parlamento Nacional).

Na CD, a desproporcionalidade é o produto de dois fatores. Um deles é o aumento ou diminuição da população dos distritos eleitorais a depender das dinâmicas socioeconômicas e migratórias a qual nem sempre tem sido acompanhada pela atualização do número de cadeiras conferidas a eles, conforme a periodicidade prevista na legislação. O segundo, como visto, são os limites

²⁴ CF 1988: artigo 45 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. artigo 46 - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

inferiores e superiores de cadeiras por distrito. (Nicolau 1997; Soares & Lourenço 2004).

Esse não é um elemento da Constituição atual, em todo o período republicano as constituições brasileiras impuseram a discrepância entre o número de representantes na CD em relação à sua população. A desproporcionalidade na forma de sobrerrepresentação ocorre por conta de um número mínimo de representantes estipulado independente do tamanho da população. A distorção na forma de sub-representação se deve ao fato de quase todas as Constituições e emendas constitucionais entre 1891 até meados de 1970 terem determinado que, a partir de um total populacional, o número de cadeiras obtidas diminuísse em relação às obtidas em patamares demográficos menores; e, posteriormente, por conta das Constituições terem fixado um número máximo de representantes independentemente do tamanho da população (Nicolau 1997) (quadro 1).

Quadro 1 Normas constitucionais para distribuição das cadeiras da Câmara entre os estados brasileiros

Constituição	nº mín por estado	nº máx por estado	nº por território	nº rep Câmara	população para obtenção de uma cadeira
1891	4				70 mil
1934			2		150 mil, até 20; 250 mil, acima de 20
1937*	3	10			
1946	7		1		150 mil, até 20; 250 mil, acima de 20
Emenda nº 17 (1965)	7				300 mil, até 25; 500 mil, acima de 25
1967 *	7		1		300 mil, até 25; 1 milhão, acima de 25
Emenda nº 1 (1969)			1		**
Emenda nº 8 (1977)	6	55	2	até 420	
Emenda nº 22 (1982)	8	60	4	até 479	
Emenda nº 25 (1985)	8	60	4	até 487	
1988	8	70	4		

** Até 100 mil eleitores: três deputados; acima de 100 mil até 3 milhões: um deputado para cada 100 mil eleitores ou fração superior a 50 mil; acima de 3 milhões até 6 milhões: um deputado para cada 300 mil ou fração superior a 150 mil; acima de seis milhões: um deputado para cada 500 mil ou fração superior a 250 mil.

Fonte e elaboração: (Nicolau 1997, 2), acrescentei a linha com a Constituição de 1988.

A distorção na representação distrital também se deve à criação de novos estados geralmente pouco populosos, e pode ocorrer como uma estratégia política para obter os possíveis benefícios do maior poder representacional. Desde os anos 1960 foram criados o Acre em 1962, Mato Grosso do Sul em 1979, Rondônia em 1981 e Roraima, Amapá e Tocantins em 1988. Com exceção do Mato Grosso do Sul, os demais criados eram antigos territórios

Diante desse conjunto de normas da representação distrital, o SN brasileiro ficou na segunda posição entre os mais desproporcionais e a CD em 17º lugar, de acordo com medida de desproporção distrital das câmaras legislativas, que Samuels e Snyder (2001: 661, 662) aplicaram em 78 países (tabelas 1 e 2 da seção anterior).

A correspondência entre cadeiras/número de representantes e população dos distritos eleitorais pode ser medida por meio do índice de representação relativa – IRR. O IRR varia de 0 a 1, sendo que a representação proporcional assume o valor 1; < 1.0 sub-representação; > 1.0 sobrerrepresentação (Ansolabehere et al., 2002). Calculei esse índice para cada um dos estados no período de interesse.

Entre 1989 e 2014, o IRR médio na Câmara denota a medida de sobrerrepresentação em 1.73. O índice varia de 0.61 (sub-representação de São Paulo) até 8.55 (alta sobrerrepresentação de Roraima). No Senado, a sobrerrepresentação é expressa pelo valor do IRR médio de 3.29, variando de 0.17 (sub-representação de São Paulo) até 19.5 (alta sobrerrepresentação de Roraima) (tabela 3, figura 1) ²⁵.

²⁵ A figura 23 (no apêndice) mostra o IRR de cada estado em cada um dos anos do período

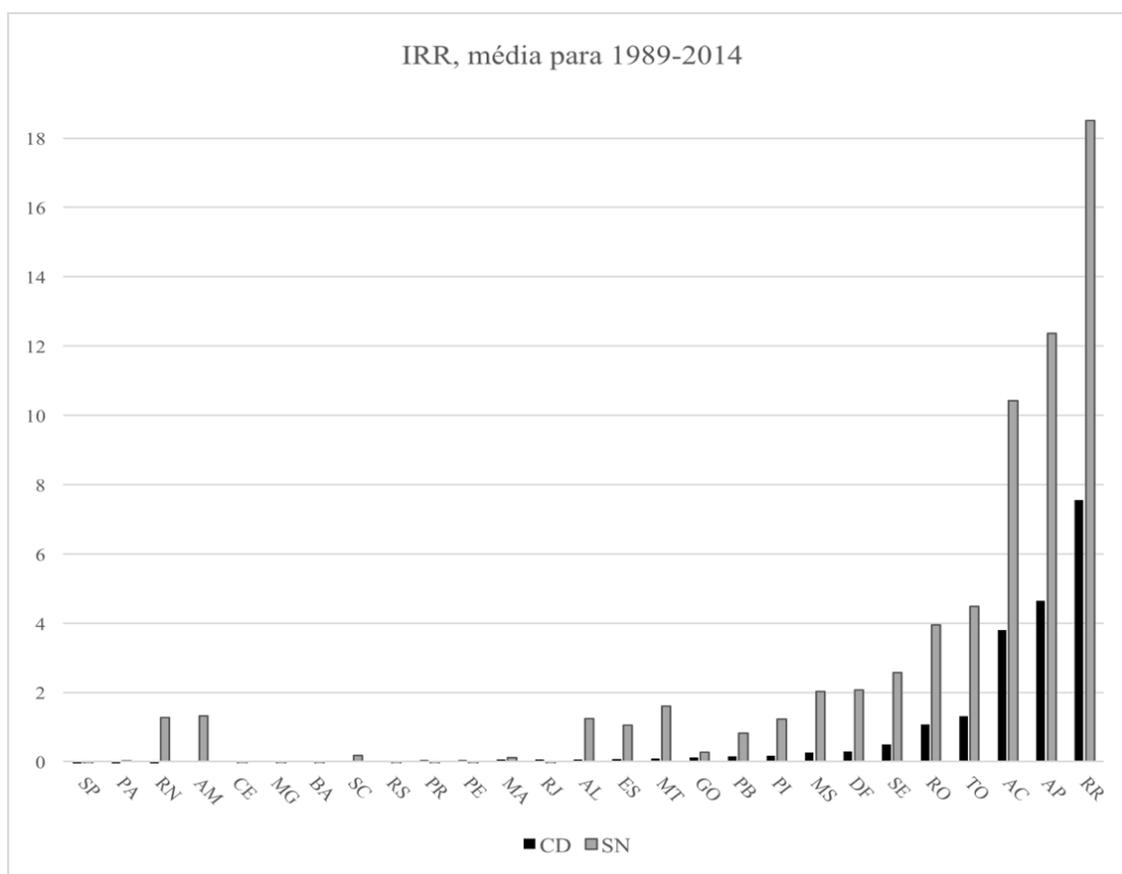
Table 3 Índice de Representação relativa dos estados na Câmara e no Senado, 1989 a 2014 (valores médios)

uf	região	média IRR		IRR ideal	diferença entre irr médio e irr ideal		desvio padrão	
		CD	SN		CD	SN	CD	SN
SP	SE	0.61	0.17	1	-0.39	-0.83	0.03	0.01
PA	N	0.92	1.0	1	-0.08	0.03	0.11	0.14
RN	NE	0.96	2.27	1	-0.04	1.27	0.02	0.08
AM	N	0.98	2.32	1	-0.02	1.32	0.16	0.40
CE	NE	0.98	0.85	1	-0.01	-0.15	0.02	0.02
MG	SE	0.98	0.35	1	-0.01	-0.65	0.02	0.00
BA	NE	0.99	0.48	1	-0.01	-0.52	0.03	0.02
SC	S	0.99	1.18	1	-0.01	0.18	0.04	0.05
RS	S	1.02	0.63	1	0.02	-0.37	0.04	0.03
PR	S	1.04	0.66	1	0.04	-0.34	0.04	0.02
PE	NE	1.04	0.79	1	0.04	-0.21	0.03	0.02
MA	NE	1.05	1.11	1	0.05	0.11	0.02	0.03
RJ	SE	1.06	0.44	1	0.06	-0.56	0.03	0.01
AL	NE	1.06	2.24	1	0.06	1.24	0.02	0.07
ES	SE	1.08	2.06	1	0.08	1.06	0.05	0.11
MT	CO	1.09	2.60	1	0.09	1.60	0.21	0.55
GO	CO	1.13	1.26	1	0.13	0.26	0.09	0.11
PB	NE	1.15	1.81	1	0.15	0.82	0.05	0.08
PI	NE	1.17	2.22	1	0.17	1.22	0.04	0.07
MS	CO	1.27	3.02	1	0.27	2.02	0.05	0.17
DF	CO	1.29	3.08	1	0.29	2.08	0.16	0.41
SE	NE	1.50	3.56	1	0.50	2.56	0.08	0.22
RO	N	2.07	4.94	1	1.07	3.94	0.63	1.63
TO	N	2.31	5.48	1	1.31	4.48	0.16	0.42
AC	N	4.80	11.42	1	3.80	10.42	0.70	1.74
AP	N	5.64	13.37	1	4.64	12.37	1.21	5.00
RR	N	8.55	19.50	1	7.55	18.50	1.89	6.90
total		1.73	3.29	1	0.73	2.29	1.80	4.31

IRR em ordem crescente na CD

Fonte: IPEA; IBGE, compilado pela autora

Figure 1 Distribuição dos estados de acordo com o IRR, Câmara e Senado, 1989 - 2015 (valores médios)



Fonte: IPEA; IBGE e sites da Câmara e Senado, compilado pela autora

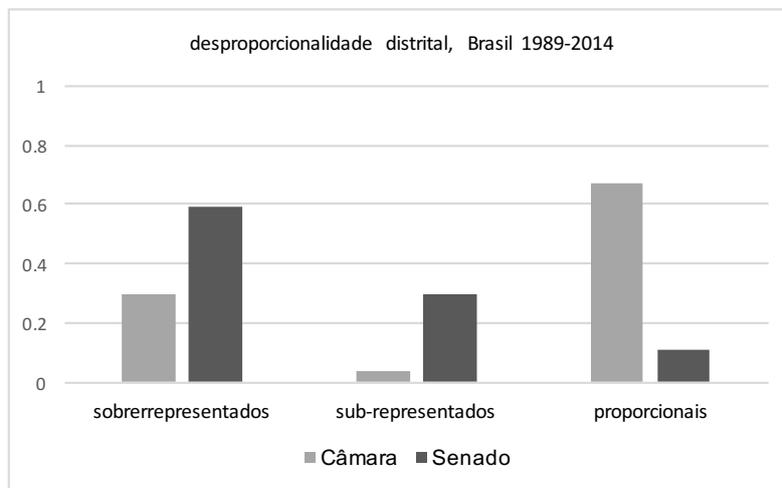
Entretanto, parece pouco razoável considerar que um estado com, digamos, $IRR=1.02$, seja considerado sobrerrepresentado, por isso, admiti uma definição mais restrita para a sobrerrepresentação: $IRR > 1.2$. A representação proporcional assume o valor do IRR entre ≥ 0.9 e ≤ 1.2 ²⁶.

Com a definição mais restrita de sobrerrepresentação vê-se que na Câmara, a maior parte dos distritos (67%) aproximou-se da representação proporcional, ou seja, praticamente cumpriu o quesito da correspondência quase perfeita entre “uma pessoa, um voto”; um deles é sub-representado e; 30% são sobrerrepresentados. No Senado, a minoria (11%) dos estados - Pará, Santa Catarina e Maranhão – está

²⁶ Explicarei com mais detalhes essa definição na seção sobre o método.

próxima de ser proporcional; 30% é sub-representado e 59% é sobre-representados (figura 2).

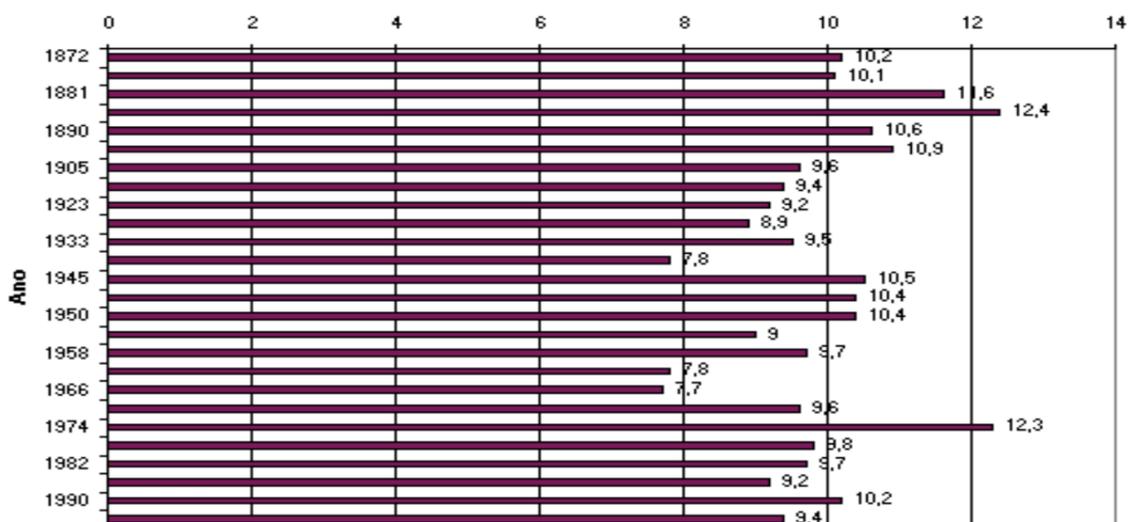
Figure 2 Representação distrital desproporcional no Brasil, 1989-2014



Fonte: IPEA; IBGE, compilado pela autora

A distorção na representação dos distritos eleitorais brasileiros está presente desde o Império e na República. Para uma visão histórica que abrange os anos entre 1872 e 1990 recorri à medida da distorção distrital agregada de 26 legislaturas na Câmara entre 1872 e 1990, conforme apresentada por Nicolau (1997, p.5). O autor usou outra medida - índice D - e concluiu que apesar “das constantes mudanças das regras constitucionais” (quadro 1), a porcentagem de cadeiras “alocadas ‘fora do lugar’; ou seja, a soma do percentual de estados que perderam representação (ou se quisermos, dos que ganharam) “ oscilou em torno de 10,0% (figura 3).

Figure 3 Distorção representativa na Câmara por anos selecionados - Brasil (1872-1994)



Fonte e elaboração de Nicolau (1997, p.5)

Os estados do Norte são os mais sobrerrepresentados e São Paulo o estado com a maior perda proporcional na representação, conforme já havia sido constatado por Hiroi e Neiva (2013), Turgeon e Cavalcante (2014) e Soares e Lourenço (2004), entre outros. Em períodos anteriores (1872-1990), também o Norte foi a região mais beneficiada pela fixação de um patamar mínimo de representação distrital e isso se aprofundou com as regras constitucionais dos anos 1980: houve a elevação desse patamar de seis representantes para oito nos estados e de dois para quatro nos territórios em 1982, bem como, a criação de estados nortistas em 1988 (Nicolau, 1997, p. 8).

Em consonância com o modelo de barganhas legislativas baseadas na compra de voto, os distritos eleitorais “baratos” tanto na Câmara como no Senado são: MS, DF, SE, RO, TO, AC, AP, RR. Entre eles se destacam os que chamarei de super-representados: RR, AP, AC TO, RO, todos “novos” estados, a maioria ex-territórios e de pequena magnitude. Esses são os estados que, tanto na Câmara quanto no Senado, seriam ainda mais “baratos” e assim, mais atraentes para a formação de coalizões vencedoras.

Os super-representados têm em comum o fato de serem recém-criados; ocuparem, na mesma ordem, as cinco primeiras posições tanto no Senado quanto na CD, serem do Norte e estarem entre os com baixos ou médios valores de pib *per*

capita. No outro extremo, está São Paulo que exhibe o mais baixo IRR e um dos mais altos índices de desenvolvimento econômico (apêndice: figura 21).

Tanto no debate normativo quanto na perspectiva positiva da literatura é comum a alegação de que unidades sobrerrepresentadas são as menos desenvolvidas economicamente. Em particular, desde os primeiros textos sobre o tema no Brasil são expostas razões normativas que desaprovam ou julgam acertada a representação desproporcional dos distritos eleitorais, partilhando os argumentos da literatura internacional sobre, por um lado, a violação de normas democráticas, e por outro, o alegado efeito de redução da desigualdade territorial (Reis 1993; Santos 1997; Soares & Lourenço 2004; Kinzo 1978; Nicolau 2015; Soares 1973).

Sob o ponto de vista desabonador, a sobrerrepresentação de áreas de economia e cultura política “atrasadas” orientaria a tomada de decisão legislativa nesse sentido. Para quem defende esse arranjo da representação política, a expectativa é que haveria a diminuição da assimetria econômica e, também, do poder político dos estados economicamente desenvolvidos do Sudeste e do Sul, tais como São Paulo. A representação proporcional seria indesejável porque aumentaria o poder destes estados e regiões, os quais, mesmo quando sub-representados, têm influência política sobre a vida nacional por causa de seu desproporcional peso econômico. Além disso, para rebater a visão que os estados sobrerrepresentados imprimem um perfil “atrasado” no processo legislativo, Reis (1993) pondera que, historicamente, as posições de lideranças dos estados sub-representados do sul e sudeste não têm sido nem política nem ideologicamente “avançadas”, portanto, não haveria garantia que a representação proporcional viesse a tornar o Legislativo brasileiro mais progressista. A ideia que a sobrerrepresentação beneficia distritos eleitorais e projetos políticos “atrasados” seria falaciosa por confundir economia moderna com posições políticas “modernas”. Neste último ponto concordo com o autor, pois, de fato, o desenvolvimento econômico e as atitudes “modernas” – geralmente entendidas como liberais no que diz respeito aos valores morais e às relações políticas – tendem a coincidir ao longo de uma trajetória histórica, mas não necessariamente.

Mas, será que é verdade que os estados menos desenvolvidos economicamente são os sobrerrepresentados?

3.2.3 Sobrerrepresentação e desenvolvimento econômico

Para responder, identifiquei a distribuição da correspondência entre IRR e pib *per capita* para cada distrito individualmente. Em seguida, testei a relação entre o pib e o índice de representação relativa.

A observação de cada distrito mostra certa congruência entre maior sobrerrepresentação na Câmara e menores valores do pib *per capita*. Porém, entre os oito estados sobrerrepresentados nessa câmara ($IRR > 1.2$), portanto, os “baratos”, a correspondência com o indicador de desenvolvimento na mesma faixa ocorre apenas com Tocantins. Ainda nesse grupo, as discrepâncias maiores são o Distrito Federal e o Mato Grosso do Sul (tabela 4; apêndice: figura 24)

Table 4 Correspondência entre IRR dos estados, idh e pib *per capita*, Câmara e Senado, 1989-2014 (valores médios)

uf	irr_CD	irr_SN	pib_pcp	idh
SP	0.6117	0.172	34861.06	0.6768
PA	0.9208	1.0302	12406.34	0.5109
RN	0.9575	2.2749	11329.31	0.539
AM	0.9762	2.3211	17423.78	0.5226
CE	0.9849	0.8508	9918.31	0.5259
MG	0.9861	0.3535	20287.48	0.5971
BA	0.9884	0.4817	11475.02	0.5022
SC	0.9928	1.1793	29112.86	0.6508
RS	1.0213	0.626	26503.85	0.6398
PR	1.0387	0.6578	22783.95	0.6223
PE	1.0451	0.7944	12004.05	0.5375
MA	1.0543	1.1131	7660.03	0.4723
RJ	1.0610	0.4382	31593.66	0.6545
AL	1.0616	2.242	9271.41	0.4730
ES	1.0829	2.0585	24629.42	0.6154
MT	1.0929	2.6007	19643.45	0.576
GO	1.1315	1.2652	18142.96	0.5977
PB	1.1479	1.8177	8988.99	0.4978
PI	1.1706	2.2245	7411.32	0.479
MS	1.2728	3.0243	19490.63	0.5958
DF	1.2949	3.0777	68664.49	0.7095
SE	1.5004	3.5654	13216.15	0.5137
RO	2.0751	4.9445	14776.45	0.5269
TO	2.3076	5.4827	11697.42	0.5106
AC	4.8033	11.4175	12937.71	0.5106
AP	5.6421	13.3698	14758.00	0.5706
RR	8.5460	19.5038	16745.25	0.5741
total	1.7322	3.2921	18183.29	0.5631

Na primeira coluna, os estados estão em ordem crescente seguindo o IRR da CD; na quarta coluna, os estados seguem a ordem decrescente do pib.

PIB -dados disponíveis até 2013 foram repetidos para os demais anos e deflacionado 2015

Fonte: IPEA, Banco Central e Câmara de Deputadas/os, compilado pela autora

Nas regressões estimadas em painel²⁷, a variável dependente é o IRR e as independentes são os PIB *per capita*, IDH e taxa de urbanização. Constatei que essas variáveis são correlacionadas imperfeitamente, portanto, foi possível usá-las como indicadores alternativos de condições socioeconômicas. Analisei o PIB como a variável de interesse em relação ao IRR. O coeficiente deve ser negativo se os distritos sobrerrepresentados são os que se situam no nível mais baixo do desenvolvimento socioeconômico.

O sinal do coeficiente relativo à renda *per capita* confirmou a expectativa para a Câmara e o Senado: o efeito do PIB sobre a desproporcionalidade é negativo: quanto maior o PIB, menor o IRR. (tabela 5).

Table 5 Relação entre sobrerrepresentação e fatores socioeconômicos, Câmara e Senado 1989-2014

	Câmara	Senado
pib_pcp	-0.00002 (0.000)	-0.00005 (0.000)
idh	-1.0821 (0.001)	-3.1900 (0.005)
tx_urb	1.6032 (0.035)	4.5245 (0.057)
constante	1.5474 (0.000)	2.5475 (0.030)
r ² ajustado	0.0266	0.0282
Prob>chi2	0.0000	0.000
N	702	572
N unidades	27	27

Variável dependente: índice de representação relativa – IRR
 Valores P>|t| entre parênteses - Modelo: PCSE
 Super-representados: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins
 Fonte: IPEA e IBGE, elaborado pela autora

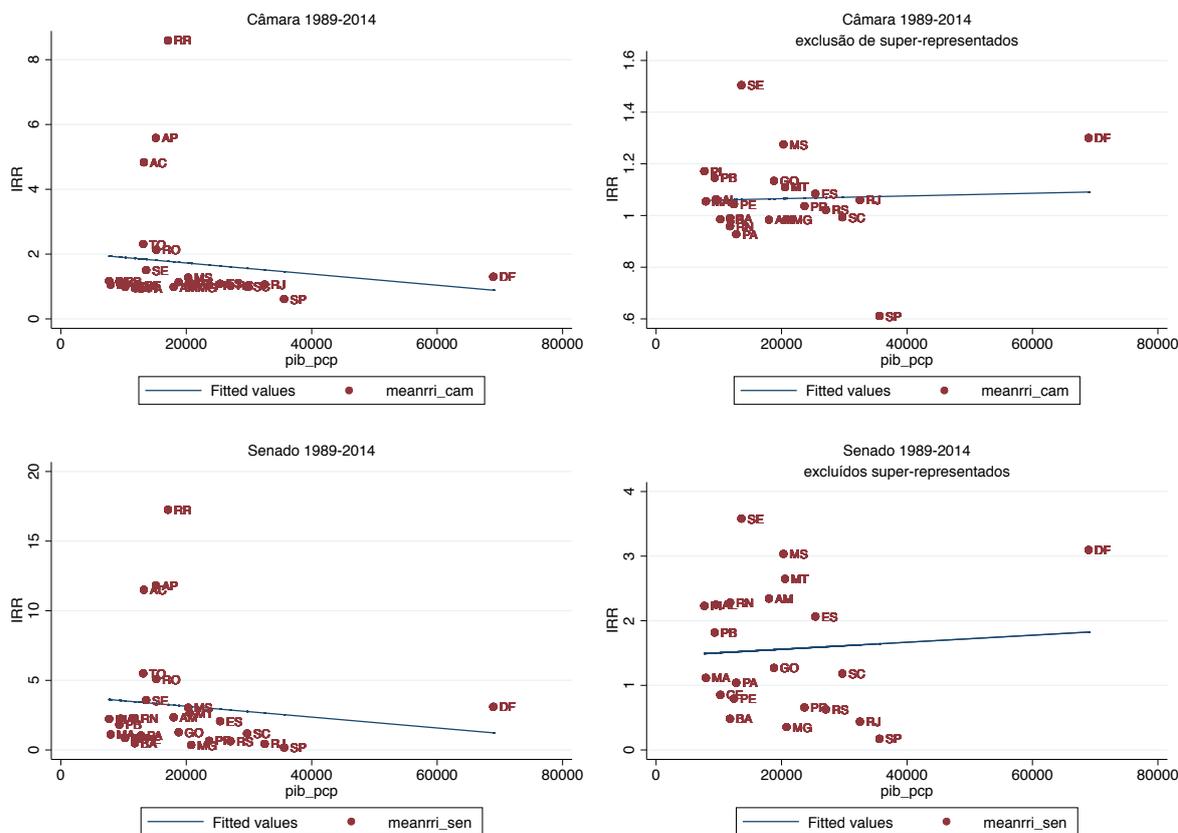
²⁷ Tratarei dos modelos das regressões em painel na seção sobre o método. Adianto aqui que estimei as regressões com modelos PCSE, pool e efeitos fixos. O último é menos conveniente por conta do comportamento do PIB. O modelo PCSE mostrou-se adequado para a análise. Observo, também, que o r² melhorou quando experimentei usar o PIB logaritimizado, mas não a ponto de justificar a alteração dos modelos e unidades para as análises.

Mantidas todas as variáveis de controle constantes, se o PIB aumenta em um desvio padrão (o qual equivale à 12788,59) o IRR reduz-se em 0,3. A aplicação dessa equação ao IRR médio do período ajuda a observar esse efeito: o IRR 1,7, que é próximo do valor de Sergipe, diminui para 1,3, valor aproximado do IRR do Mato Grosso do Sul.

No Senado, aquele aumento do PIB está associado à diminuição do IRR médio em 0,6, sendo assim, o alto IRR de 3,29, parecido com o de Sergipe, ficaria em 1,3, que é o valor de Goiás.

A presença dos estados super-representados pode distorcer o impacto do PIB na variação do IRR. Excluindo-os, o PIB *per capita* pouco afeta o IRR na Câmara e no Senado. Sem eles, essa relação entre as variáveis é praticamente, cancelada ou quase se inverte (figura 4; apêndice: tabela 26).

Figure 4 Relação entre IRR e PIB *per capita* dos estados brasileiros, Câmara e Senado, com e sem super-representados, 1989 – 2015 (valores médios)



super-representados: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins
 Fonte: IPEA e IBGE, elaborado pela autora

Portanto, os estados super-representados são os principais responsáveis pela associação entre as variáveis baixo desenvolvimento econômico e alto IRR.

3.4 Conclusão

A noção de que estados sobre-representados são os que têm piores indicadores econômicos é, no geral, compatível com as regras de distribuição de cadeiras legislativas nas duas câmaras. Entretanto, isso se deve, sobretudo, a cinco estados super-representados.

O debate normativo sobre justiça territorial ou sobre um princípio democrático do valor igual do voto, não é o ponto central da literatura recente a respeito da sobre-representação de distritos eleitorais. A partir do final dos anos 1990, as teorias positivas a respeito do tema, relacionadas ao debate sobre a análise das implicações das instituições políticas brasileiras, concentraram-se nos efeitos dessa estrutura da representação política na distribuição de recursos fiscais e, em menor medida, na formação de coalizões legislativas.

Meu interesse de pesquisa participa dessa corrente pós-anos 1990, mas inverte o foco de interesse, investigo a partilha das transferências fiscais para ter elementos para concentrar-me na análise empírica da relação entre sobre-representação e as coalizões legislativas.

A seguir, detalharei o método da pesquisa para realizar esse intento.

4 NOTAS SOBRE O MÉTODO DA PESQUISA EMPÍRICA

As seções que se seguirão a esse apresentam as análises empíricas sobre os efeitos da sobre-representação: uma sobre as transferências fiscais e as demais sobre as coalizões legislativas. As análises compartilham os objetivos e também as linhas gerais do método. Tratarei das especificidades dos procedimentos de cada uma nas suas respectivas seções. Agora, trato dos aspectos comuns.

4.1 Base dos dados e variáveis: transferências

Organizei²⁸ dois bancos de dados. O primeiro é o banco para análise das transferências fiscais do governo central para os estados, com base nos dados do FINBRA, do IPEAdata e do IBGE sobre as transferências fiscais da União, população e produto Interno bruto, principalmente. Nesse primeiro banco os dados disponíveis abrangem os anos de 2004 a 2015.

A variável dependente é o índice de distribuição relativa de recursos (DRR) e a principal variável independente é o índice de representação relativa (IRR), seguindo o proposto em Ansolabehere, et al. (2003).

A fórmula e a definição do DRR são:

$$DRR = \frac{PCtransferências_{DISTRITOELEITORAL}}{PCtransferências_{PAÍS}}$$

$$PCtransferências_{DISTRITOELEITORAL} = \frac{Transferências_{DISTRITOELEITORAL}}{População_{DISTRITOELEITORAL}}$$

$$PCtransferências_{PAÍS} = \frac{TotalTransferências}{População_{PAÍS}}$$

²⁸ A etapa da busca de dados e organização dos dois bancos construídos para a pesquisa, contei com a assistência de Carin Caroline Deda e, também, com a colaboração de Patricia Almeida, Rafael Fernandes e Ingrid Portugal.

DRR = 1.0 significa que a distribuição de fundos públicos é igual entre os distritos; < 1.0 o distrito recebe menos do que receberia se houvesse igual distribuição dos recursos; > 1.0 o distrito recebe mais do que receberia se houvesse igual distribuição de recursos

A fórmula e a definição do IRR são:

$$IRR = \frac{PCcadeiras_{distrito eleitoral}}{PCcadeiras_{país}}$$

onde

$$PCcadeiras_{distrito eleitoral} = \frac{cadeiras_{distrito eleitoral}}{população_{distrito eleitoral}}$$

$$PCcadeiras_{país} = \frac{cadeiras_{legislativo país}}{população_{país}}$$

IRR = 1.0 significa representação proporcional; < 1.0 sub-representação; > 1.0 sobre-representação

Na maioria dos testes o IRR e o DRR são usados como variáveis contínuas. Quando transformei o IRR em uma variável binária, modifiquei a definição original do IRR, pelo motivo que já tive oportunidade de argumentar: parece pouco razoável admitir que um distrito eleitoral com índice, digamos, 1.09 ou 0.97 esteja desproporcionalmente representado. A sobre-representação como uma Dummy assume valor =1 quando IRR > 1.2

Usei, também, variáveis independentes divididas em políticas e econômicas. As variáveis socioeconômicas são: *pib per capita*, *idh* e *taxa de urbanização*²⁹. Para

²⁹ Estes indicadores são convenientes dada a sua disponibilidade e comparabilidade, embora tenham limitações. O PIB *per capita* é resultado matemático da receita dividida pela população, sem levar em conta elementos sociais nem distribuição de renda, o IDH pretende ser sensível às estatísticas sociais. Segundo (Guimarães & Jannuzzi 2011, p.75,78), a desvantagem do PIB advém de sua “incapacidade de refletir a distribuição da renda interna em cada unidade territorial, o fato de ser sensivelmente afetado pela variação cambial e o seu caráter unidimensional, ou seja, não capta outros aspectos

anos em que os valores do PIB não estavam disponíveis, repeti o dado do ano imediatamente mais próximo. Os valores absolutos foram corrigidos pela população e deflacionados para 2015, tomando os estados como unidades de análise

As variáveis políticas acompanham a sugestão de Arretche e Rodden (2004) que levam em conta que o Executivo brasileiro é o principal ator no processo de elaboração da lei orçamentária, e tem uma ampla margem de liberdade em sua execução. O Executivo, então, pode usar parte dos recursos fiscais para premiar localidades em que obteve votação expressiva, ou para tentar conquistar o eleitorado em áreas a/o presidente recebeu menos votos. As variáveis são: ano em que houve eleição presidencial (Dummy); número absoluto dos votos recebidos em cada estado em eleições presidenciais mais recentes; margem de vitória na eleição presidencial, isto é, a diferença entre os votos da candidata/o que ganhou e de quem ficou em segundo lugar na última eleição presidencial e; participação eleitoral efetiva estimada pela divisão do número de eleitores que compareceram na eleição mais recente pelo número total de eleitores do estado.

4.2 Base e componentes dos dados: votações

Construí o segundo banco com os dados de todas as votações nominais válidas e não-unâнимes ocorridas na Câmara e no Senado entre 1989 e 2014. A fonte é o Banco de dados legislativos do Ceprap³⁰. O período e as características da votação que constam no banco requerem esclarecimentos.

O início do período foi escolhido por conta do marco das primeiras eleições para o legislativo federal após a redemocratização e a Constituição de 1988. Encerrei o intervalo de anos em 2014 para que o banco acompanhasse a última

essenciais, tais como a educação, saúde, meio ambiente etc.” O IDH, por sua vez, mistura “indicadores de estoque - alfabetização e esperança de vida com indicadores de fluxo - escolaridade bruta e PIB per capita. Ademais, sendo o PIB *per capita* uma variável mais suscetível a variações conjunturais, as alterações anuais do IDH [...] podem estar refletindo, em muitos casos, de forma mais efetiva, as mudanças desse componente e não dos eventuais progressos nas dimensões de educação e saúde. A taxa de urbanização: percentagem de população que vive nas cidades em relação à população total do território

³⁰ Agradeço à equipe do NECI-USP e ao Prof. José Antonio Cheibub por terem disponibilizado o arquivos com os dados.

legislatura completa até o final da pesquisa. Assim, os dois primeiros anos correspondem à 48ª legislatura e os 04 últimos à 54ª legislatura.

Geralmente, as proposições legislativas são votadas pelo procedimento simbólico, no qual não há anotação nominal do voto que cada representante manifestou com as mãos levantadas ou ficando de pé, por exemplo. Mas, em situações específicas, a/o votante e, salvo exceções, o voto, são registrados. Esse é o caso de proposições que exigem um sistema de aprovação especial (maioria absoluta ou qualificada), ou quando legisladores solicitam essa forma de votação. (Brasil 2016). Assim, a votação nominal, seria reservada para legislação mais relevante, que exige um processo mais cuidadoso e/ou sobre as quais há polêmica e conflito (Figueiredo & Limongi 1995).

No quadro 2, apresento a definição, o sistema de votação e a forma de aprovação dos principais tipos de proposição que foram objeto das votações nominais nas legislaturas que examinei. Na figura 5 (e no apêndice: tabela 26), mostro os tipos de leis que as legisladoras e os legisladores votaram nominalmente entre 1989 e 2014³¹. Dentre as quais, destaco: proposta de emenda constitucional, medida provisória, projeto de lei complementar, projetos de leis, e projetos de lei referentes à lei orçamentária. Devido às próprias características das votações nominais essas proposições compõem 93% e 65% do total na CD e SN, respectivamente.

³¹ Trata-se das votações nominais, válidas e não-unânicas, como elucidarei no item sobre o método da pesquisa.

Quadro 2 Proposições legislativas principais e suas regras de decisão no Congresso Brasileiro

proposição legislativa*	Definição e art da CF 1988	iniciativa (exemplos)	votação	câmaras	aprova
MPV medida provisória	proposta em caso de relevância e urgência Art. 62	Presidente da República		depois 2001: CD, SN	MS
PEC proposta de emenda constitucional	destinadas a alterar o texto constitucional Art. 60	no mínimo, 1/3 deputadas; Presidente Rep; mais da 1/2 das Assembleias Legislativas das UFs, Senado	nominal	2 turnos CD, SN	três quintos
PLP projeto de lei complementar	versa sobre assuntos para os quais a CF exige lei complementar Art. 61	membros da Câmara, Mesa, Presidente Rep, Senado, cidadãos	nominal	2 turnos CD, SN	MA
PL projeto de leis ordinária	versa sobre todo e qualquer assunto Art. 61	membros da Câmara, Mesa, Presidente Rep, Senado, cidadãos; STF; Trib. Superiores; procurador-geral da Rep.		CD, SN	MS
PLD projeto de lei delegada	Solicitação de delegação do Legislativo para poder elaborar a lei Art. 68	Presidente da República		CD, SN	MS
PLN - lei de diretrizes orçamentárias (LDO)	metas da administração pública federal referentes: despesas de capital, lei orçamentária anual, legislação tributária, entre outros Art. 165 a 169	Presidente República		reunião conjunta Congresso	MS
PLN - lei orçamentária anual (LOA)	estima a receita e se fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar. compatível com LDO Art. 165 a 169	Presidente República		reunião conjunta Congresso	MS

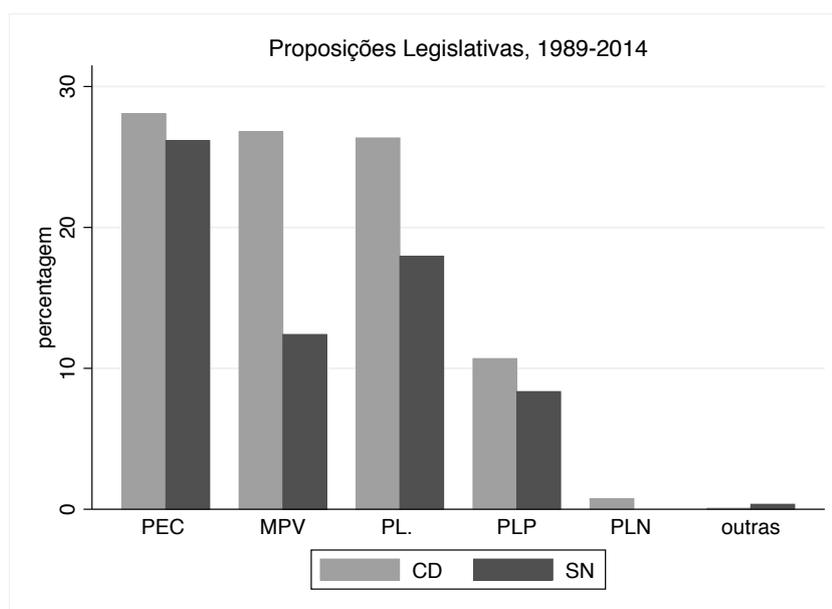
MS= maioria simples, MA= maioria absoluta

Fontes: Constituição Federal de 1988; Regimento Interno da Câmara; Pacheco (2015)

Banco de dados legislativos, Cebrap

Elaboração da autora

Figure 5 Tipos e frequência das proposições legislativas votadas, Câmara e Senado, 1989-2014



Principais:

MPV (Medida Provisória), PEC (Projeto de Emenda à Constituição), PL. (Projeto de Lei),

PLD (Projeto de Lei Delegada), PLP (Projeto de Lei Complementar)

PLN (Projeto de Lei do Congresso Nacional, lei orçamentária)

Outras:

MSC (Mensagem CD), MSF (Mensagem SF) MSG (Mensagem), OF. (Ofício), VET (Veto)

P.C (Parecer da Câmara dos Deputados), PDC (Projeto de Decreto Legislativo)

PDF (Projeto de Lei do DF), PDL (Proposta Delegação Legislativa), QOD (Questão de Ordem)

PDN (Projeto de decreto legislativo do Congresso Nacional), REC (Recurso), REQ (Requerimento),

PDR (Projeto de Decreto Legislativo CR-CN), PDS (Projeto de Decreto Legislativo do Senado)

PRC (Projeto de Resolução da Câmara), PRN (Projeto de Resolução do Congresso Nacional)

RCP (Requerimento relativo a CPI), REP (Representação do Conselho de Ética)

Fonte: Banco de dados legislativos - Cebrap, compilado pela autora

Os votos são registrados como sim, não, falta, abstenção e obstrução. Nas abstenções a presença da/do parlamentar que não vota, é registrada e conta para compor o quórum. As obstruções se caracterizam pela retirada de blocos ou bancadas de representantes do Plenário e não contam para o quórum. Por essas características, a abstenção e a obstrução podem auxiliar maiorias frágeis ou impedir que o quórum seja atingido, são, portanto, uma forma de não-voto e influenciam os resultados legislativos (Carey 2007; Figueiredo & Limongi 1995).

Essas noções são importantes para identificar as votações não-válidas e unânimes.

Votações não-válidas são aquelas que foram registradas, mas falharam em alcançar o quórum requerido para a tomada de decisão. Optei por retirá-las porque, quando as/os parlamentares antecipam que a votação não obterá quórum, é possível que votem de maneira diferente do que votariam se soubessem que haveria quórum. Identifiquei quais são as votações válidas pelo registro desse tipo de votação no banco original do Cebrap.

Votações unânimes são aquelas na qual a coalizão vencedora compreende pelo menos 90% de legisladores. Para o número de parlamentares que votaram da mesma maneira foram computadas as abstenções, além dos votos sim ou não. Também, são votações unânimes aquelas em que a totalidade de líderes dos partidos indicou o mesmo voto. Portanto, as unânimes são caracterizadas pela ausência de conflito, ou pelo conflito reduzido ao mínimo, sendo assim, sua inclusão na análise do voto das coalizões legislativas acarretaria distorções, conforme discutido por Figueiredo e Limongi (1995).

A versão final do banco, exclusivamente com votações válidas e não-unânimes, tem 1680 votações na CD e 895 no SN. Esse total configura o universo das análises das coalizões legislativas. A tabela 6 sumariza os dados gerais das votações.

Table 6 Votação e participação de representantes de distritos na Câmara e no Senado, 1989-2014

	CD	SN
votações nominais	2821	1609
votações nominais válidas	2539	1593
votações nominais válidas e não-unânimes	1680	895
parlamentares em cada câmara*	513	81
parlamentares que participaram nas votações em cada legislatura (média)	499	59

Durante os dois anos do período em análise, 1989 e 1990, o Senado tinha 75 membros. Nas legislaturas de 1987 e 1991, a Câmara contava com 487 e 503 deputadas/os, respectivamente.

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

4.2.1 Definição das variáveis

As principais variáveis dependentes são a coesão do voto, o voto igual de duplas de parlamentares, ou o voto com a coalizão vitoriosa de congressistas individualmente ou agrupados por atributos. As principais variáveis independentes são a de sobrerrepresentação distrital, a bancada dos estados, bancada partidária, o voto metropolitano e a coalizão de governo.

Farei a discussão das variáveis dependentes nas seções específicas de cada teste. Agora apresento a definição e a justificativa da inclusão das variáveis independentes escolhidas

- da sobrerrepresentação

Os valores da sobrerrepresentação seguem o cálculo do IRR para cada estado por ano do período. Na maioria dos testes o IRR é usado como uma variável contínua. Porém, também criei quatro grupos de estados (e de seus parlamentares) dependendo do grau de desproporcionalidade na representação distrital: “super”, “moderado”, “sobre” (super + moderado) e “regular”. Cada grupo é uma variável Dummy e assume o valor =1 quando:

a) são agrupados os estados identificados como super-representados - AC, AP, RO, RR, TO. Constatei na seção anterior a importância da variável “super” nas relações com as variáveis econômicas. É esperado que também afete as estimativas com os dados das votações. Mas, além disso, a variável “super” é estratégica nas análises porque permite comparar na CD e no SN um conjunto de parlamentares que estão posicionados de forma idêntica em cada câmara, a despeito da diferença no IRR. Em conformidade com a discussão sobre a formação das coalizões legislativas, elas/eles teriam o mesmo “preço” relativo na CD e no SN. Deixe-me esclarecer mais esse ponto.

Devido às diferenças nos sistemas eleitorais, é esperado que o efeito da representação desproporcional dos distritos eleitorais seja mais forte no Senado do que na Câmara dos. Além disso, o SN é mais desproporcional do que o CD. A possível diferença entre as duas câmaras pode resultar tanto do maior grau de

sobrerrepresentação no Senado ou a partir da diferença nos sistemas eleitorais. Lembro que a diferença no sistema eleitoral é o núcleo do argumento que apresentei em contraposição à literatura dominante sobre o tema. Portanto, foi importante encontrar uma maneira de observar os dois efeitos separadamente.

Coincidentemente, como vimos, os distritos mais baratos são os mesmos no CD e no SN, fornecendo, assim, um meio de observar os efeitos das próprias características dos distritos e não, ao menos não somente, pela forma como as/os representantes obtiveram os votos.

b) $IRR > 1.2$, mas com exclusão dos estados super-representados para formar a variável “moderado”

c) $IRR > 1.2$. Nessa classe estão incluídos tanto o grupo super quanto o grupo moderado que formam a variável “sobre”.

d) a) $IRR \leq 1.2$. A variável denominada “regular” é composta por estados proporcionais e sub-representados. Levei em consideração que a definição mais restrita do IRR aumentou o número de estados proporcionais no Congresso Nacional, conforme discutido na seção 2;

A porcentagem de parlamentares e de estados em cada grupo nas votações está exposta na tabela 7.

Table 7 Grupos de parlamentares e estados, por grupo de desproporcionalidade distrital, votações na Câmara e no Senado, 1989-2014

	CD	SN
parlamentares do grupo		
regular	87.0	43.2
super	7.7	16.0
moderado	5.3	40.9
sobre	12.9	56.8
estados do grupo		
regular	70.0	41.0
super	19.0	19.0
moderado	11.0	40.0
sobre	30.0	59.0

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, IBGE. Compilado pela autora

- voto metropolitano

No sistema eleitoral brasileiro, a estratégia eleitoral individual de candidatas/os pode ser diferente daquela que é usada por partidos políticos. Partidos procuram maximizar o conjunto de votos e buscam arrecadar votos vindos de qualquer lugar do distrito eleitoral, tendo em vista aumentar o número de cadeiras que obterão em relação ao número total de cadeiras do distrito. Assim, partidos têm interesse em multiplicar o número de candidatas e candidatos que irão buscar votos nos municípios menores, pois, mesmo que não consigam se eleger, haverá o aumento do total geral dos votos do partido no distrito e, conseqüentemente, o número de cadeiras que o partido obterá.

De toda forma, é esperado que na bancada de cada distrito eleitoral haja representantes cujos votos foram obtidos, de forma concentrada, em regiões urbanas e metropolitanas e outros, cujos votos advêm de regiões mais rurais, ou pelo menos, com menores taxas de urbanização.

Para verificar em que medida isto ocorre, contabilizei os votos que cada parlamentar³² obteve em municípios de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) e aglomerados urbanos³³ ou, na ausência dessas, nas capitais. As RIDEs são definidas como regiões metropolitanas que se situam em mais de uma unidade da federação, e a noção de aglomeração urbana pressupõe “a existência de uma cidade principal que organiza, econômica e funcionalmente, localidades periféricas próximas. Em consequência deve surgir uma densa rede urbana [...] concentrando capital, força de trabalho e poder político” (Matos 2000, p.1)

Por conta dessas características, municípios dessas áreas dão uma ideia mais precisa do voto concentrado em áreas altamente urbanizadas do que se considerasse indicadores como a taxa de urbanização municipal, por exemplo. No

³² Dados acessados no site do TSE. Não há dados disponíveis dos votos recebidos nos municípios nas eleições de 1986, referente à 48ª legislatura.

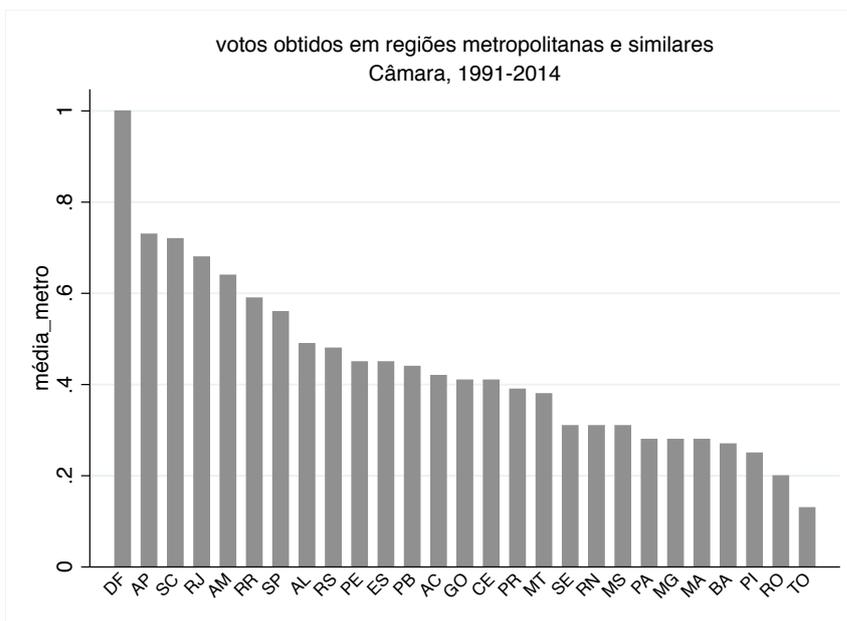
³³ As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são competência dos Estados, as RIDEs, são competência da União. <http://mundogeo.com/blog/2015/06/10/ibge-atualiza-a-listagem-dos-municipios-que-integram-os-recortes-territoriais-brasileiros/>

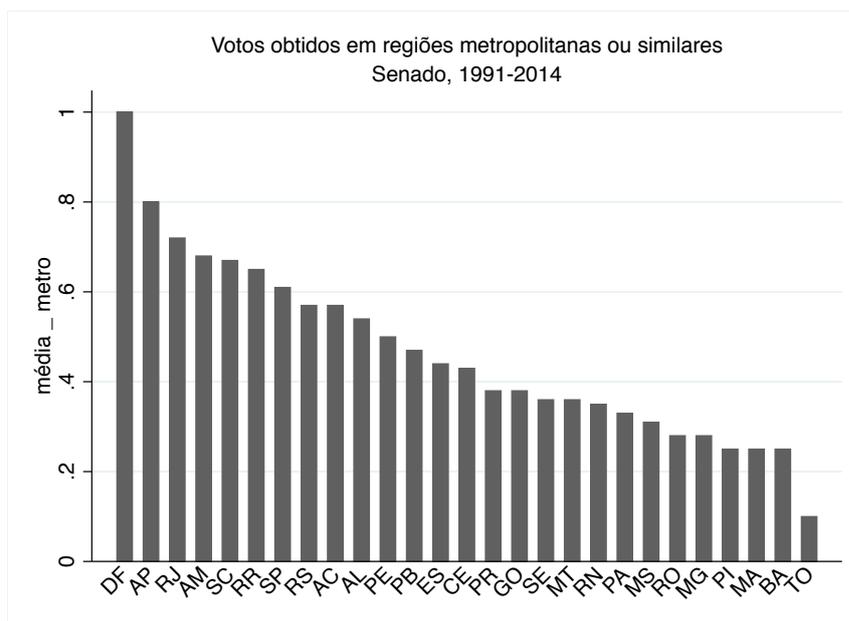
geral, é essa última taxa que tem sido a base da afirmação encontrada na literatura que o eleitorado é predominantemente urbano.

A variável “metro” refere-se à porcentagem dos votos obtidos nas áreas metropolitanas e similares. Foi usada como uma variável contínua e, também, dicotômica. No caso de ser uma Dummy, a variável “metro” assume o valor = 1 quando a concentração do voto nessas regiões é > 75%. O critério de corte é exigente e quando aplicada à média do período, vê-se que 23% de parlamentares na CD e 11% no SN têm voto concentrado nessa região.

Na figura 6 estão as médias dos votos “metro” obtidos por parlamentares de cada estado, e no apêndice (tabela 28) esses valores estão listados junto ao do pib *per capita*.

Figure 6 Votos obtidos em regiões metropolitanas ou similares e pib por estado, Câmara e Senado, 1991-2014 (valores médios)





Fonte: TSE, compilado pela autora

- partidos

Entre os partidos que ocuparam cadeiras legislativas, selecionei o grupo de partidos entre os relevantes. Nos termos de Sartori (2005, pp.107–108) os partidos que contam são os que têm uma relevância governamental na arena da formação de coalizão, ou uma relevância competitiva na arena de oposição. Sob este prisma, analisa-se os partidos pelo seu poder de alterar os resultados legislativos e pela sua posição à direita ou à esquerda do espectro ideológico³⁴.

Neste sentido, destaquei o PMDB, PSDB, PFL/DEM e PT, por serem partidos grandes, com uma presença constante e relevante no legislativo nacional³⁵ e com posições ideológicas - de centro (PMDB,PSDB), direita (PFL/DEM) e esquerda (PT) - identificadas na literatura brasileira, como por exemplo, nas discussões dos textos de Power e Zucco (2009), Carreirão (2006), Santos e Vilarouca (2008) e Braga e Pimental (2011).

³⁴ The relevance of a party is a function not only of the relative distribution of power – as is obvious – but also, and especially, of its position value, that is, of its positioning along the left-right dimension [...] ...we must count all the parties that have either a governmental relevance in the coalition-forming arena, or a competitive relevance in the oppositional arena” (Sartori 2005, pp.107–108).

³⁵ O PT que não ocupou cadeiras no Senado na 48ª legislatura, que para esta pesquisa corresponde aos anos 1989 e 1990.

Em alguns testes, cada um dos partidos é uma variável Dummy. Em outros, a variável binária é “partidos relevantes e assume o valor = 1 quando são os quatro partidos conjuntamente. Classifiquei, também, os partidos como grandes – os relevantes -; médios: PDT, PL, PP, PPB, PR, PSB, PTB; e todos os demais como pequenos e micros. Na Câmara, entre os grandes, o PMDB é o partido com a maior porcentagem de parlamentares, seguido pelo PSDB, PT e, por último, o PFL/DEM. No Senado essa ordem é alterada apenas entre PFL/DEM e o PT, o qual passa a ser o que tem a menor proporção de parlamentares (tabela 8).

Table 8 Proporção de parlamentares por partidos, Câmara e Senado, 1989-2014

	grande		médio		pequeno/micro			
	CD	SN	CD	SN	CD	SN		
PMDB	0.18	0.27	PTB	0.05	0.05	PCdoB	0.02	0.00
PSDB	0.14	0.16	PPB	0.05	0.03	PPS	0.02	0.01
PT	0.12	0.09	PDT	0.05	0.04	PSC	0.01	0.00
PFL/DEM	0.08	0.11	PSB	0.04	0.03	PV1	0.01	0.00
			PP	0.03	0.01	PSD	0.01	0.00
			PL	0.02	0.00	PDS	0.01	0.00
			PR	0.02	0.01	PPR	0.01	0.01
						PRN	0.01	0.01
						vários	0.00	0.00

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, TSE. Compilado pela autora

- coalizão do governo

Por fim, o entendimento sobre a variável coalizão do governo segue o de Cheibub et al. (2009) e Figueiredo (2012), ou seja, compõem a coalizão governamental as legisladoras e os legisladores de partidos que ocupam cargos ministeriais. A variável Dummy é denominada “coal_gov” (quadro 3).

Quadro 3 Partidos da coalizão governamental, Congresso Nacional, 1989-2014

leg	ano	partidos da coalizão do governo								
48	1989	PFL	PMDB							
	1990	PDS	PDS	PFL	PMDB	PRN				
49	1991	PDS	PFL	PRN						
	1992	PDS	PFL	PL	PMDB	PRN	PSB	PSDB	PTB	
	1993	PFL	PMDB	PP_2	PSB	PSDB	PTB			
	1994	PFL	PMDB	PP_2	PSDB	PTB				
50	1995	PFL	PMDB	PSDB	PTB					
	1996	PFL	PMDB	PPB	PSDB	PTB				
	1997	PFL	PMDB	PPB	PSDB	PTB				
	1998	PFL	PMDB	PPB	PSDB	PTB				
51	1999	PFL	PMDB	PPB	PSDB					
	2000	PFL	PMDB	PPB	PSDB					
	2001	PFL	PMDB	PPB	PSDB					
	2002	PFL	PMDB	PPB	PSDB					
52	2003	PCdoB	PDT	PL	PMDB	PPS	PSB	PT	PTB	PV1
	2004	PCdoB	PL	PMDB	PPS	PSB	PT	PTB	PV1	
	2005	PCdoB	PL	PMDB	PP	PSB	PT	PTB	PV1	
	2006	PCdoB	PL	PMDB	PP	PSB	PT	PTB		
53	2007	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	PTB
	2008	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	PTB
	2009	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	PTB
	2010	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	
54	2011	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PSB	PT		
	2012	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	
	2013	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	
	2014	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PR	PRB	PSB	PT	

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Não apenas em regimes parlamentaristas, mas também em regimes presidencialistas de coalizão o governo não se restringe à/ao chefe do executivo,

mas é formado, também pelos partidos que ocupam cargos no Executivo e que são “posição” ou base de apoio no Legislativo (Figueiredo & Limongi 2008).

Em relação aos partidos que destaque, o PFL participou das coalizões dos governos entre 1989 e 2002, período que compreende os governos Sarney (PMDB), Collor (PRN), Itamar (PMDB), o qual tomou posse após o impedimento do presidente Collor, e Cardoso (PSDB). O PSDB entrou na coalizão governamental em 1992 e foi o partido do governo entre 1995 e 2002, após o fim do mandato presidencial fez oposição contínua aos governos posteriores do período. A maioria dos partidos da base de apoio a esses governos está posicionado no centro e à direita do espectro político-ideológico. As eleições presidenciais que formaram os governos dos anos 2003 a 2014 representou uma inflexão, pois o PT, partido do presidente Lula e da presidenta Dilma, tinha sido da oposição sistemática aos governos anteriores, do mesmo modo os partidos da coalizão governamental eram, principalmente, de centro-esquerda. O PMDB, posicionado ao centro, participou das coalizões em todo o período.

Essa configuração da política contextual representada no quadro 3, embora não seja objeto das análises que empreendi serve para identificar a posição dos partidos envolvidos na variável `coal_governo`.

As variáveis discutidas acima foram incluídas nas análises estatísticas, como se segue.

4.3 Método

O impacto das variáveis explicativas (independentes) sobre as variáveis dependentes (de resposta) foi mensurado por meio da estimativa de regressões lineares multivariadas e, também, de regressões logísticas. Os cálculos foram realizados com auxílio do software Stata³⁶.

³⁶ Em cada resultado das regressões observei quatro valores: 1. coeficiente da regressão - mede o efeito de cada variável explicativa sobre a variável de resultados; 2. P-t - indica se e o quanto o coeficiente é significativo; 3. Prob > F: teste para ver se todos os coeficientes do modelo são

Estimei regressões com dados em painel, as quais são adequadas para acompanhar uma mesma unidade de corte transversal (os estados, por exemplo) ao longo do tempo, isto é, possibilitam observar o comportamento das variáveis em vários pontos do tempo ao longo do tempo. Privilegiei o modelo PCSE - erros-padrão corrigidos em painel - sempre que a estrutura dos dados permitiu. Preferi esse modelo porque ele controla prováveis problemas de heteroscedasticidade³⁷ e apresentou coeficientes similares ao do pooled, os quais foram mais favoráveis para a análise proposta. Quando não foi possível estimar as regressões pelo modelo PCSE, usei o pooled que é um modelo que ignora a estrutura em painel dos dados e trata o banco como se todas as observações fossem independentes umas das outras e, por vezes, para comparar, usei o modelo de efeitos fixos, o qual que trata as variáveis não observadas como parâmetros fixos. Nesses dois últimos casos, a fim de conferir mais consistência às estimativas, trabalhei com o estimador robusto de erros-padrão³⁸.

Procedi de três maneiras alternadas nas análises e previsões³⁹ acerca da variável dependente. Cada uma delas a depender, claro, do modelo da regressão, mas também, do objetivo com a exposição dos resultados.

Uma das formas que analisei os resultados das regressões lineares foi considerando diretamente os coeficientes de regressão: o modelo para as estimativas, a significância, os valores e sinal das variações previstas. O modelo dessas regressões é:

diferentes de 0: se o número é < 0.05 , então o modelo é adequado. 4. R-quadrado – coeficiente de determinação que mostra o poder de explicação dos modelos. É uma medida geral da força de associação. Nas regressões logísticas o r-quadrado não existe, mas sua função é substituída pelo pseudo R-quadrado. Não apresentarei aqui os valores usualmente divulgados como “bons” em cada um destes resultados porque isso é controverso. No entanto, penso que nas análises ficará claro a forma que os analisei.

³⁷ A heteroscedasticidade entendida como acentuada dispersão dos dados em torno de uma reta do modelo regredido.

³⁸ Os textos especializados recomendam aplicar a regressão robusta para corrigir eventuais problemas de heteroscedasticidade.

³⁹ Lembro noções elementares sobre o que são e o alcance dos valores preditos: são valores da variável dependente que podem ser baseados diretamente nos coeficientes da regressão estimada, ou podem ser obtidos a partir de fórmulas que utilizam esses coeficientes na equação. Assim, valores preditos são, também, a predição acerca dos valores que assumirá as variáveis independentes (Bertolo n.d.; Gujarati & Porter 2011; Wooldridge 2011). Nas duas concepções, interligadas, valores preditos encaminham a análise sobre os efeitos das variáveis explicativas na variação da variável de resposta, mas o efeito na variação não denota, necessariamente, causalidade.

$$y = \beta_0 + \beta_1x_1 + \beta_2x_2 + \beta_3x_3 + \dots\beta_mx_m$$

onde

y é o valor previsto da variável dependente

β_0 o intercepto, é o valor previsto de y quando $x=0$

β_1, β_2, \dots é o coeficiente de regressão referente a cada variável independente

x é o valor previsto da variável independente, isto é, cada x_j é uma variável de previsão e y é a variável de resposta:

No entanto, quando meu interesse era salientar uma das variáveis independentes em especial, optei por resolver equações complementares, incluindo o desvio padrão. Esse é o procedimento mais frequente na tese, pois entendi que trouxe ganhos analíticos, como poderá ser conferido no desenvolvimento do trabalho. Exemplifico a sequência dos procedimentos para uma variável de interesse, digamos a referente ao coeficiente β_3 :

$$y = [\beta_0 + \beta_1x_1 + \beta_2x_2] + \beta_3x_3$$

$$\hat{y} = [\beta_0 + \beta_1x_1 + \beta_2x_2] + \beta_3*(x_3+\sigma)$$

$$\hat{y} = \hat{y} - y$$

Admiti x como a média das respectivas variáveis independentes

σ = desvio padrão referente à variável independente de interesse

Interpretação: mantidas as variáveis de controle constante, o aumento de um desvio padrão na variável de interesse, aumenta a variável dependente em \hat{y} .

Nota-se que as estimativas têm interpretação de efeito parcial (*ceteris paribus*). Tudo o mais mantido igual, obtém-se a variação prevista em y dadas as variações na variável independente em análise (Wooldridge 2011, pp.70–71).

Na terceira forma de análise a variável dependente era binária e, por isso, estimei modelos de regressão não linear. Usei o modelo de regressões logísticas e fiz os cálculos dos efeitos marginais para as análises das probabilidades relacionadas às variáveis independentes, incluindo, também, algumas variáveis em interação, também chamadas de condições.

Em síntese, o método dessa pesquisa é o estatístico descritivo. O seu desenvolvimento partiu das seguintes premissas e modelo causal:

4.3.1 Pressupostos e modelo causal em exame

As estratégias metodológicas foram realizadas para observar se e como a sobrerrepresentação dos distritos eleitorais afeta o comportamento de legisladoras e legisladores. Especificamente testei a aplicação do modelo distributivista das barganhas legislativas que pode ser sintetizado na formulação:

IRR afeta DRR

Tal formulação implica que parlamentares de distritos eleitorais sobrerrepresentados (DSO) conseguem levar mais recursos para seus distritos do que as/os colegas dos distritos proporcionais ou sub-representados (DRG) porque têm comportamento semelhante nas votações.

Se essa afirmação for verdadeira, as análises devem mostrar que a sobrerrepresentação distrital é uma das variáveis mais significativas entre as discutidas anteriormente. Planejei quatro tipos de análises empíricas para verificar isso.

A primeira é o exame do efeito dos valores do índice de representação (IRR) sobre os valores das transferências fiscais do governo central (DRR).

Na segunda análise, a variável dependente é a *coesão do voto* de parlamentares de distritos sobrerrepresentados. A presunção é que parlamentares de distritos sobrerrepresentados são mais coesos do que colegas de outros tipos de distritos. A medida da coesão do voto é o índice de Rice.

Analisei, também, a probabilidade de que uma dupla de parlamentares votará junto. A variável dependente é o *voto igual de uma díade* em relação ao fato da dupla advir de distrito sobrerrepresentado distrito sobrerrepresentados, pertencer à coalizão do governo e ser filiado ao mesmo partido, principalmente. De acordo com a literatura, a expectativa é que encontrar evidências sobre a importância destacada do primeiro atributo.

A última variável dependente é a *participação em coalizões vitoriosas*. Analisei a frequência com que legisladoras e legisladores de distritos sobrerrepresentados participaram em coalizões vitoriosas. Se seu “preço” relativo faz de tais representantes parceiros mais atraentes, então nós deveremos ver que elas/eles são mais propensos a participar nas coalizões vitoriosas do que colegas com outros atributos.

O modelo causal é:

$$IRR \rightarrow RICE \text{ (ou Díade ou Coal. Vitoriosa)} \rightarrow DRR$$

Apresentarei os procedimentos metodológicos específicos e os resultados de cada uma dessas análises nas próximas quatro seções.

5 PARTILHAS DAS CADEIRAS LEGISLATIVAS E DOS RECURSOS

Uma consequência amplamente comprovada da desproporcionalidade na representação política é que a distribuição desigual de cadeiras legislativas entre as unidades subnacionais está associada com o volume desproporcional de recursos que essas unidades receberão.

Nesta seção também analiso a relação das transferências fiscais e representação. Meu objetivo não é questionar tal relação evidenciada em pesquisas sobre países singulares (Lee 2000; Soares & Neiva 2011; Arretche & Rodden 2004), um conjunto deles (Gibson et al. 2004; Samuels & Snyder 2001; Snyder & Samuels 2004) ou transnacionais (Dragu & Rodden 2011; Rodden 2002). Minha intenção, por um lado, é apresentar conjuntamente a análise de cada um dos tipos de transferências classificadas e, por outro, estabelecer a base para dar seguimento à tese sobre as coalizões legislativas.

Trato da alocação de recursos públicos e comportamento legislativo no primeiro item. Em seguida, exponho as principais conclusões de um grupo de autoras/autores sobre transferências intergovernamentais no Brasil. No terceiro item, apresento a pesquisa empírica sobre os diferentes tipos de transferências, com atenção especial nas transferências voluntárias.

5.1 Distribuição de recursos públicos e sobrerrepresentação

Uma das principais estratégias eleitorais de candidatas e candidatos é a reivindicação da sua conexão com os recursos tangíveis e a autoria de políticas levadas à sua base eleitoral (Figueiredo & Limongi 2008; Desposato 2001; Lee 2000). Porém, é praticamente incontestável na ciência política que o comportamento político é afetado pelo ambiente institucional - as regras de distribuição de cadeiras no legislativo é parte dele.

Vimos anteriormente que é aceito que o mecanismo de obtenção desses recursos são as barganhas legislativas por projetos distributivos, nas quais congressistas que advêm de DSO estão em vantagem. Quase todos os estudos

existentes contam com este modelo para dar conta dos resultados distributivos, em particular, para explicar os desequilíbrios fiscais observados em favor de unidades de sobrerrepresentados (Amorim Neto & Simonassi 2013; Soares & Neiva 2011; Arretche & Rodden 2004; Dragu & Rodden 2011; Snyder & Samuels 2004; Rodden 2002; Ansolabehere et al. 2002; Lee 1998; Lee 2004; Gibson et al. 2004)

Desta forma, a distorção na representação se traduz em recursos desproporcionais: os distritos sobrerrepresentados receberiam mais recursos do que teriam recebido sob estrita proporcionalidade, mantidas constantes as variáveis sociais e econômicas (Ansolabehere et al. 2002; Arretche & Rodden 2004; Dragu & Rodden 2011; Gibson et al. 2004; Lee 1998; Soares & Neiva 2011; Turgeon & Cavalcante 2014).

A lógica das barganhas por projetos distributivos afeta a repartição dos recursos fiscais por fixar diretrizes duradouras para alocação de fundos públicos e, também, por orientar o comportamento legislativo no cotidiano da política. No primeiro caso, tem efeito sobre a criação de regras obrigatórias e fórmulas fixas para distribuição fiscal - as chamadas transferências não-discricionárias. No segundo, impacta a formação de coalizões específicas para alocação de recursos - as transferências voluntárias.

Apesar de as decisões sobre fórmulas fixas das políticas e transferências não discricionárias poderem ter sido afetadas pela desproporcionalidade de representação distrital, a sua aplicação obrigatória dificulta sua conexão com iniciativas de representantes específicos, dificuldade que aumenta com o passar do tempo e continuidade de sua implementação; já as transferências discricionárias podem cumprir este papel, sendo, portanto, este tipo de transferências objeto de acordos legislativos de representantes que buscam ser reconhecidos por levarem recursos para suas localidades.

Os dois tipos de transferências são fontes de recursos que compõem o orçamento dos governos subnacionais, juntamente com os impostos de sua própria competência. As unidades menos desenvolvidas economicamente arrecadam os menores valores em taxas locais, sendo assim, as transferências intergovernamentais são importantes fontes suplementares para implementar políticas, diferente do que ocorre em distritos mais desenvolvidos, cujas taxas locais

sustentam a maior parte dos recursos orçamentários. Como a suposição é que as unidades sobrerrepresentadas estão no primeiro caso, isto serve de justificativa técnica e normativa para o maior volume de recursos direcionado a ela, em geral, em termos da busca da equidade territorial.

Comumente o montante das transferências discricionárias é menor do que o de outras fontes de recursos, mas, mesmo assim, pode ter impacto no orçamento de unidades menos desenvolvidas e nas relações entre governo central e governos subnacionais, como estudos sobre os estados brasileiros têm procurado mostrar.

5.2 Transferências fiscais no Brasil

Os impactos econômicos das duas classes de transferências são diferentes a depender do tamanho da economia da unidade subnacional.

Dados agregados mostram que as transferências discricionárias federais para os estados brasileiros correspondem a aproximadamente 3% do total das taxas e 9% do total das transferências constitucionais. Apesar disto, no orçamento de alguns estados as transferências discricionárias têm importância destacada, como em Sergipe, onde elas representam quase 70% das taxas coletadas. Em outro extremo, está São Paulo, onde as transferências discricionárias representam por volta de 0,2% (Soares & Neiva 2011, p.104). Nesta seção, estou interessada nos valores per capita das transferências.

Transferências não discricionárias e as discricionárias têm efeitos desiguais sobre a redução de disparidades territoriais e a equalização da distribuição de receitas. Gastos não discricionários são mais claramente redistributivos e relacionados com as características socioeconômicas das localidades em que os recursos são alocados (Arretche & Rodden 2004; Amorim Neto & Simonassi 2013). São Paulo, Minas Gerais e Rio Janeiro – cujo total das taxas de sua competência ultrapassa a 50% do total coletado por todos os outros estados juntos - são os estados que recebem menos que 30% das transferências constitucionais; por sua vez os estados do Nordeste recolhem aproximadamente 14% das taxas e recebem mais de 30% do total deste tipo de transferência (Soares & Neiva 2011, p.103). Dados conjuntos do Brasil, Argentina, México e Estados Unidos, constataram uma

moderada relação positiva entre as variáveis gastos não-discrecionários e pobreza e, negativa entre tais gastos e a renda per capita (Gibson et al. 2004, p.178)

Por sua vez, a função redistributiva das transferências discricionárias não é clara. Embora tenha sido encontrado que as regiões de menor desenvolvimento econômico recebem uma porcentagem maior destes recursos (Norte, Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente) (Soares e Neiva, 2011, 103), a pesquisa de Gibson, Calvo e Falleti (2004), não constatou uma relação significativa entre as variáveis gastos discricionários e pobreza, e nem entre tais gastos e a renda per capita. Outras pesquisas concluem que as transferências discricionárias tendem a manter desigualdades inter-regionais, não beneficiam os estados mais pobres e, portanto, “não se pautam por critérios de necessidade” (Arretche & Rodden 2004, p. 567, Turgeon & Cavalcante 2014).

Para esses últimos estudos, o padrão das transferências fiscais estaria relacionado com fatores políticos e com o processo orçamentário. Por um lado, na composição do orçamento nacional a capacidade de cada parlamentar influenciar a distribuição de recursos de acordo com suas preferências geográficas e eleitorais é limitada pelas regras para apresentação de emendas ao orçamento⁴⁰. Resta para a indicação de parlamentares gastos com investimento que compõem uma pequena parte do valor total do orçamento e, mesmo neste caso, cabe ao Executivo decidir sobre sua execução (Figueiredo & Limongi 2008). Entretanto, é preciso considerar que o total das transferências discricionárias não se restringe às emendas individuais. Por outro lado, o Executivo brasileiro tem um papel central no processo orçamentário, desde o momento da elaboração e submissão da proposta para ser examinada pelo Congresso até depois de sua votação final no legislativo e execução.

Também, líderes e bancadas partidárias têm um papel importante, pois, depois da iniciativa orçamentária - prerrogativa da presidência da República – a proposta passa a ser examinada pelo Legislativo, mais exatamente, pela chamada Comissão Mista de Orçamento – CMO. Os membros da CMO são indicados por líderes dos partidos, sendo que a Comissão e as subcomissões são compostas de modo a refletir a proporção de cadeiras ocupadas pelos partidos nas duas casas

⁴⁰ A Resolução nº 2/1995 CN define normas de participação do Congresso Nacional no processo orçamentário,

legislativas. O ciclo legislativo do orçamento, portanto, gira mais diretamente em torno de partidos do que dos estados e menos ainda de parlamentares individuais. As propostas de emendas pelas bancadas estaduais e por indivíduos obedecem a regras restritivas que limitam os recursos para serem usados com fins paroquiais (Figueiredo & Limongi 2008; Arretche & Rodden 2004).

Mais um aspecto a ser levado em conta é o apontado por Limongi e Figueiredo (2005) e Amorim e Simonassi (2013): dadas as características das instituições políticas brasileiras, não se pode falar de governo olhando exclusivamente para o Executivo. Participam do governo, também, os partidos que ocupam cargos no executivo e são parte da coalizão do governo no Legislativo. Portanto, uma vez que o processo legislativo do orçamento é partidário e que a/o líder da coalizão do governo ocupa cargo central na CMO não se pode estender muito o argumento da supremacia do Executivo. Como ocorre com outras leis (Diniz 2005), é provável, que desde seu início, a proposta orçamentária já tenha a “autoria” compartilhada entre partidos da coalizão governamental. Porém, o Executivo pode não implementar inteiramente o que o orçamento propõe. Ou seja, o orçamento autoriza que o executivo gaste, mas o executivo decide se gasta ou não.

Quer dizer, outro lado dessa moeda, é que o Executivo pode vetar partes do orçamento aprovado e, também, é indubitável sua autoridade discricionária para executar uma parcela dele. O poder decisional é irrestrito para as transferências voluntárias: o Executivo decide sobre quando, o montante e a destinação de execução das mesmas (Limongi & Figueiredo 2005; Soares & Neiva 2011). Isso significa que a presidenta ou o presidente pode usar a liberação de fundos públicos para construir e manter a coalizão do governo.

Tem sido debatido quais seriam as variáveis que afetam a decisão sobre transferências de fundos públicos. Entre elas estão o alinhamento partidário do governo estadual com o partido da/do presidente ou da sua coalizão; a vitória em eleições presidenciais num estado; o número de parlamentares do estado que faz parte da coalizão governamental e; a desproporcionalidade de representação distrital.

Encontrei divergência sobre se e o quanto as primeiras três variáveis são significativas. Há textos que indicam a importância do alinhamento partidário do

governo estadual para entender a direção dos valores das transferências voluntárias (Soares & Neiva 2011) e há os que admitem que essa não é uma variável significativa considerando este tipo transferência (Arretche & Rodden 2004) ou as transferências correntes (Amorim Neto & Simonassi 2013).

Alguns dos estudos mencionados sustentam que o bom desempenho nas eleições presidenciais em um estado afeta a distribuição de transferências voluntárias a favor destes, outras pesquisas, todavia, não acharam relação entre vitória presidencial no estado e execução de transferências voluntárias.

De igual modo, é controvertido se o percentual de cadeiras dos estados que fazem parte da coalizão governamental é fator explicativo para as decisões sobre transferências voluntárias. Certos resultados apontaram que não, seja para transferências voluntárias (Soares & Neiva 2012), seja para a execução de emendas parlamentares individuais e coletivas ao orçamento (Turgeon & Cavalcante 2014). Outros mostraram evidências contrárias no sentido que os estados com maior representação na coalizão governamental recebem mais na partilha dos valores de investimento (Cheibub et al. 2002); do total das transferências correntes (Amorim Neto & Simonassi 2013) e, também, do conjunto das transferências não-constitucionais, sendo, neste caso, entre os estados sobre e sub-representados com participação na coalizão governamental, os mais beneficiados são os primeiros (Arretche & Rodden 2004, p. 566).

O consenso aparece quando se trata da quarta variável, isto é, a literatura nacional e internacional atesta que, distritos eleitorais sobrerrepresentados recebem uma proporção maior tanto das transferências com previsões legais quanto das discricionárias.

As características de cada tipo de transferência ajudam a esclarecer grande parte da sua relação com a sobrerrepresentação.

Classificação das transferências fiscais

De acordo com órgãos oficiais brasileiros⁴¹, as duas grandes categorias das transferências são: as 1. transferências não-discrecionárias, as quais são obrigatórias por imposição da Constituição Federal que explicita as previsões sobre as partilhas com as unidades subnacionais de determinados tributos arrecadados pela União. São as chamadas de transferências constitucionais. Também entram nessa classe as transferências decorrentes da lei infraconstitucional que determina o repasse de recursos⁴² e; as 2. transferências discrecionárias, subdivididas em específicas⁴³, as quais são relacionadas à programas essenciais de governo, mas com execução orçamentária de caráter discrecionário, apesar de algumas delas serem obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas; por delegação⁴⁴ - efetuadas entre entes federativos ou a consórcios públicos para a “execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente”; e as voluntárias - recursos entregues “a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que *não* decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

⁴¹ Fontes dos documentos governamentais:

https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/cartilhas-de-transferencias-constitucionais?redirect=https%3A%2F%2Fwww.tesouro.fazenda.gov.br%2Fmodelo-artigo-prefeituras-e-governos%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_keywords%3Dtransferencias%2B%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F-%252Ftransferencias-discrecionarias%26_3_y%3D0%26_3_x%3D0

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-discrecionarias>

⁴² Exemplos de transferências obrigatórias: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico; Contribuição do Salário-Educação; Imposto Sobre Operações de Crédito Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários Comercialização do Ouro; Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais; Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE; Transferências Financeira do ICMS – Desoneração – L.C. No 87/96; entre outras.

⁴³ Exemplos de transferências específicas: relativas ao Sistema Único de Saúde- SUS; Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; Programa Territórios da Cidadania – PTC; Programa Proteção a Pessoas Ameaçadas; Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – PROJOVEM; Plano de Ações Articuladas – PAR e; b) por delegação: Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

⁴⁴ Exemplos de transferências por delegação: Transferências a consórcios públicos; Transferências de convênios relativas ao o Sistema Único de Saúde (SUS); Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Assistência Social; entre outras.

A literatura sobre transferências fiscais no Brasil nem sempre é consistente no que diz respeito ao tipo de recursos que está sendo considerado na investigação empírica ou aos critérios usados para classificar as transferências. Às vezes, também, as fontes são diferentes, o que pode ser obstáculo para a comparação dos resultados e conclusões.

Há principalmente três categorias de transferências tratadas na literatura: não discricionárias/constitucionais, discricionárias e o conjunto delas. Cada uma dessas categorias, sozinhas ou combinadas, tem sido o foco de pelo menos um dos artigos que sintetizo no quadro 4.

Amorim e Simonassi (2013, p. 710) trabalham com as transferências correntes, que pela classificação “oficial” são as constitucionais, as com previsões legais e as voluntárias. Turgeon e Cavalcante (2014) usam as emendas ao orçamento executadas. Soares e Neiva (2011) seguem a Lei de Responsabilidade Fiscal para definir transferências voluntárias. Arretche e Rodden (2004) classificam os dados como transferências constitucionais; discricionárias para custeio e para investimento (também chamadas no texto de não constitucionais) e destacam as voluntárias. As não constitucionais são o resultado da soma de todas as transferências excluindo-se as constitucionais. As voluntárias são aquelas sobre as quais não há critérios constitucionais ou legais de partilha. Todavia, parece que a autora e o autor incluíram entre as voluntárias o desembolso para políticas públicas como o SUS e o PAC (as chamadas oficialmente de transferências discricionárias específicas).

Quadro 4 Classificação das transferências fiscais em textos escolhidos sobre o tema no Brasil

	não discricionárias	Discricionárias			Sem distinção	Fonte
Arretche e Rodden (2004)	constitucionais	a) empréstimos FGTS b) específicas*	voluntárias <i>per capita</i> *	não-constitucionais, custeio e investimento	constitucionais + discricionárias custeio + discricionárias investimento	CEF, BNDS, Min. da Fazenda
Soares e Neiva (2011)			definidas na LRF **			STN
Turgeon e Cavalcante (2014)				Emendas no orçamento		Câmara
Amorim e Simonassi (2013)					intergovernamentais (correntes)	FINBRA STN

* Não está claro no texto se há a inclusão de despesas com políticas públicas como o SUS

** Recursos correntes ou de capital não exigida por qualquer disposição legal, ou aqueles destinados ao Sistema Único de Saúde

Fonte: autora e Carin Carolina Deda

Ponderei as categorias, os entendimentos expressos nos textos e nos documentos dos órgãos oficiais consultados para realizar a busca dos dados, sua organização e para classificar as transferências fiscais que formaram o banco de dados da pesquisa.

5.3 Procedimento metodológico

Dividi as transferências fiscais do governo central para os estados em duas categorias usuais: discricionárias e não discricionárias. Por sua vez, a classe discricionária foi subdividida em dois tipos: transferências voluntárias e transferências especiais/com previsão legal (essas últimas incluem as chamadas oficialmente de específicas e delegadas). A classe não-discricionária é composta pelas transferências do tipo constitucionais.

Embora todos os tipos de transferências fiscais possam revelar algo sobre o impacto da representação política desproporcional, esse efeito resulta de múltiplos mecanismos.

As transferências constitucionais podem ou não ter sido afetadas pela sobrerrepresentação distrital. Mas mesmo que isso aconteça, suas fórmulas fixas refletem a interações do momento em que elas foram decididas e foram propositadamente protegidas do cotidiano da política.

As transferências especiais não têm a rigidez das constitucionais, mas têm previsões programáticas e legais. Nesse sentido, elas também seriam menos influenciadas pela sobrerrepresentação.

Somente as discricionárias do tipo voluntárias, são passíveis de serem distribuídas através de um processo de barganha legislativa e refletem um ato de decisão política do Executivo sobre sua execução. Portanto, irei analisar, especialmente, o efeito da sobrerrepresentação distrital sobre transferências do tipo voluntárias.

A variável dependente é o índice de distribuição de recursos (DRR)⁴⁵ e a independente de interesse é o índice de sobrerrepresentação (IRR). As outras variáveis independentes são tratadas como de controle. São: taxa de urbanização e pib *per capita*, incluídas para relacionar fatores econômicos à distribuição de recursos; ano de eleição presidencial - indica se as transferências foram usadas com objetivos eleitorais; número de votos que a presidente ou o presidente recebeu em cada estado - aponta se os estados com maior número de votos foi premiado; margem de vitória na eleição presidencial – indica se a estratégia foi conquistar os estados em que a disputa foi mais acirrada e; por fim, a participação eleitoral- mostra se os estados com maior número de eleitores foram favorecidos. Detalhei como construí cada uma dessas variáveis na seção sobre o método. Logicamente, por suporem discricionariedade na alocação dos recursos, as variáveis políticas não foram analisadas em relações às transferências constitucionais.

Meu interesse foi examinar a relação entre a sobrerrepresentação e as transferências *voluntárias* obtidas acima do que o distrito “deveria” receber se as transferências fossem proporcionais.

5.4 Análise das transferências do governo central

Os diversos tipos de transferências são orientados por, também, diferentes objetivos e são regidos por mecanismos próprios, como visto anteriormente. Portanto, são tais mecanismos e objetivos que explicam o volume alocado em cada uma das unidades subnacionais apresentado na tabela 9 (apêndice: tabela 29).

⁴⁵ Retirei do banco de dados os valores transferidos para o Distrito Federal no ano de 2015, pois, de acordo com os dados compilados do Finbra, o total dos recursos que classifiquei como transferências voluntárias somaram mais de R\$ 12011811630,00 em relação à média desse tipo recurso destinado para o distrito no período considerado. Uma explicação pode ser um erro no registro do próprio Finbra, ou, realmente, houve o repasse de um volume atípico.

Table 9 Transferências fiscais do governo central para os estados e sobre-representação, Câmara e Senado, 2004-2015 - DRR, IRR e pib *per capita*(pcp), valores médios

uf	DRR volunt*	R\$ vol_pcp	DRR esp**	DRR const***	DRR total****	pib_pcp	IRR_CD	IRR_SN
RS	0.4268	42.21	1.0546	0.86	0.8272	30855.6	1.0645	0.6525
PR	0.4992	49.15	1.1858	0.8617	0.8519	28482.87	1.0592	0.6708
MG	0.5031	50.09	0.7887	0.7868	0.7531	24009.91	0.9985	0.3579
BA	0.5649	54.7	1.112	1.0403	0.9816	14221.67	1.016	0.495
MA	0.5903	58.54	0.4102	1.4746	1.2521	9686.07	1.0421	1.1
RO	0.5986	59.19	1.147	2.5262	2.1355	19171.31	1.8852	4.4774
RJ	0.6055	59.7	0.7462	0.7572	0.7287	36229.41	1.08	0.4461
PA	0.6279	63.48	0.5124	1.2674	1.1099	14655.77	0.8479	0.9477
RN	0.6535	60.97	0.9457	1.9436	1.6663	14513.86	0.9435	2.2408
ES	0.6952	70.98	1.0126	1.2489	1.1688	31280.85	1.0496	1.9942
GO	0.7558	69.45	0.1772	0.9508	0.8339	22481.21	1.06	1.1847
CE	0.8673	79.3	0.6715	1.143	1.0433	12289.97	0.9721	0.8395
PB	0.9047	81.01	0.2654	1.7244	1.4497	11452.89	1.1932	1.8892
SC	0.915	86.38	0.7935	0.8079	0.8145	33720.22	0.9616	1.1419
AM	0.9319	87.68	0.9631	1.4883	1.355	22909.26	0.8599	2.0423
SE	0.9511	90.07	0.7614	2.7192	2.2775	15812.62	1.4497	3.4432
PE	0.9734	89.81	1.7349	1.1568	1.1774	14698.46	1.0618	0.807
PI	1.1025	102.82	1.0955	1.8003	1.6284	9492.66	1.2041	2.2879
DF	1.1399	116.85	2.8159	1.4814	1.5817	74942.09	1.1677	2.7734
MS	1.1559	108.41	0.6781	1.1761	1.1069	24825.96	1.2381	2.9405
SP	1.6251	165.4	1.244	0.2209	0.5168	39794.01	0.628	0.1704
AL	1.7941	167.72	0.7954	1.7189	1.6075	10863.11	1.0699	2.2588
MT	1.847	173.75	1.0629	1.4228	1.4161	27780.88	0.9952	2.3636
AP	2.0586	197.04	1.6841	6.7945	5.6403	17350.96	4.5833	10.8853
TO	2.2666	211.3	1.93	4.2032	3.7019	16097.17	2.1933	5.209
RR	3.6981	356.84	2.5156	8.133	6.9516	18964.61	6.8443	16.2552
AC	5.4415	502.85	2.423	6.1412	5.5772	15207.57	4.1782	9.9232
Total	1.2668	120.59	1.1254	2.0703	1.8584	22497.06	1.5808	2.9549

* DRR – transferências voluntárias; ** transf. especiais/previsão legal; *** transf. constitucionais; ****total das transferências

Fonte: Finbra, IBGE, TSE, compilado pela autora

A definição do índice de distribuição relativa de recursos (DRR) tem como referência a partilha igual dos fundos públicos e serve como uma forma de medida e de comparação dos distritos. A maioria dos distritos brasileiros (67%) recebeu mais recursos constitucionais do que receberia se a distribuição entre eles fosse igualitária e 33% deles receberam um montante maior de transferências voluntárias. Obtiveram menos recursos constitucionais e voluntários 11% e 41%, respectivamente (tabela 10).

Table 10 Distribuição das transferências fiscais do governo central para os estados, DRR, 2004-2015

DRR*	Transferências (%)			
	voluntárias	especiais	constitucionais	transf_todas
mais	33.0	20.0	67.0	59.0
menos	41.0	44.0	11.0	11.0
≈ igual	26.0	26.0	22.0	30.0
total	100.0	100.0	100.0	100.0

* definição do DRR = 1.0 distribuição de fundos públicos é igual entre os distritos;
 < 1.0 distrito recebe menos do que receberia se houvesse igual distribuição dos recursos;
 > 1.0 distrito recebe mais do que receberia se houvesse igual distribuição de recursos

Fonte: Finbra, IBGE, TSE, compilado pela autora

Como era esperado, os estados que mais receberam transferências do tipo voluntárias em relação à sua população são quase todos super-representados (faltando RO) e alguns sobrerrepresentados, com a exceção de São Paulo, o único sub-representado nas duas câmaras. Além disso, como pode ser observado na tabela 7, alguns desse grupo têm pib *per capita* acima da média. Os mesmos estados, salvo MS e novamente SP, compõem o conjunto mais amplo dos beneficiados pelo volume proporcional maior de transferências constitucionais.

Estimei regressões para a análise da relação entre a partilha das cadeiras legislativas e os recursos fiscais transferidos. Tratarei dos resultados, primeiro, de uma forma panorâmica e, em seguida analisarei as variáveis de interesse (tabelas 11 e 12)

Há uma relação entre o aumento do IRR e a obtenção de transferências fiscais de todos os tipos. O mesmo não pode ser dito sobre o desenvolvimento

econômico, pois, a relação do PIB com as transferências voluntárias não é significativa e com as constitucionais, como esperado, é negativa.

Entre as variáveis políticas, existe uma discretíssima indicação que a presidenta ou o presidente premiou com volume maior de transferências voluntárias os estados nos quais recebeu mais votos. As demais variáveis políticas escolhidas não importaram ou não tiveram o sinal esperado pelas teorias que orientam sua construção, conforme resumido no item sobre o procedimento metodológico.

Table 11 Determinantes das transferências fiscais do governo central para os estados brasileiros (DRR), Câmara 2004-2015

Câmara	voluntárias	vol + especiais	constitucionais	total
irr_cd	0.6069 (0.000)	0.4799 (0.000)	1.2520 (0.000)	1.0678 (0.000)
piB_pcp	7.28e-06 (0.140)	0.00002 (0.000)	-0.00001 (0.000)	-4.16e-06 (0.002)
tx_urb	-0.3603 (0.176)	-0.2503 (0.193)	0.4291 (0.059)	0.2597 (0.180)
el_pres	0.1682 (0.404)	0.0796 (0.492)	-0.1062 (0.204)	-0.0384 (0.673)
part_el	-6.4990 (0.015)	-5.1016 (0.000)	-0.9665 (0.257)	-2.0628 (0.015)
m_vitória	-1.38e-07 (0.037)	-3.60e-08 (0.410)	-1.37e-08 (0.581)	-1.52e-08 (0.580)
voto_pres	7.08e-08 (0.026)	3.15e-08 (0.089)	-1.00e-07 (0.000)	-7.01e-08 (0.000)
const	5.4164 (0.012)	4.1335 (0.000)	1.0314 (0.119)	1.8508 (0.006)
r ² ajustado	0.3162	0.4798	0.8866	0.8712
Prob>chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
N	323			
uf:	27			
anos:	10			

Variável dependente: índice de distribuição relativa de recursos – DRR.

Valores P>|t| entre parênteses

Modelo: PCSE

Fonte: IPEA, IBGE, FINBRA, compilado pela autora

Table 12 Determinantes das transferências fiscais do governo central para os estados brasileiros (DRR), Senado 2004-2015

Senado	voluntárias	vol+especiais	constitucionais	total
irr_sen	0.2502 (0.000)	0.1969 (0.000)	0.5048 (0.000)	0.4314 (0.000)
pib_pcp	5.84e-06 (0.227)	0.00002 (0.000)	-0.00002 (0.000)	-7.06e-06 (0.000)
tx_urb	-0.4710 (0.056)	-0.3346 (0.057)	0.2399 (0.079)	0.0955 (0.379)
el_pres	0.17831 (0.359)	0.08736 (0.428)	-0.0882 (0.292)	-0.0228 (0.792)
part_el	-5.9727 (0.071)	-4.6812 (0.000)	0.1704 (0.826)	-1.0969 (0.144)
vitória	-8.33e-08 (0.166)	6.65e-09 (0.863)	9.29e-08 (0.000)	7.61e-08 (0.000)
vot_pres	1.07e-07 (0.000)	6.00e-08 (0.000)	-3.04e-08 (0.001)	-1.02e-08 (0.250)
constante	5.2165 (0.013)	3.9749 (0.000)	0.6123 (0.305)	1.4939 (0.011)
r ² ajustado	0.3338	0.5041	0.9021	0.8895
Prob>chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
N	323			
uf:	27			
anos:	10			

Variável dependente: índice de distribuição relativa de recursos – DRR.

Valores P>|t| entre parênteses

Modelo PCSE

Fonte: IPEA, IBGE, FINBRA. Compilado pela autora

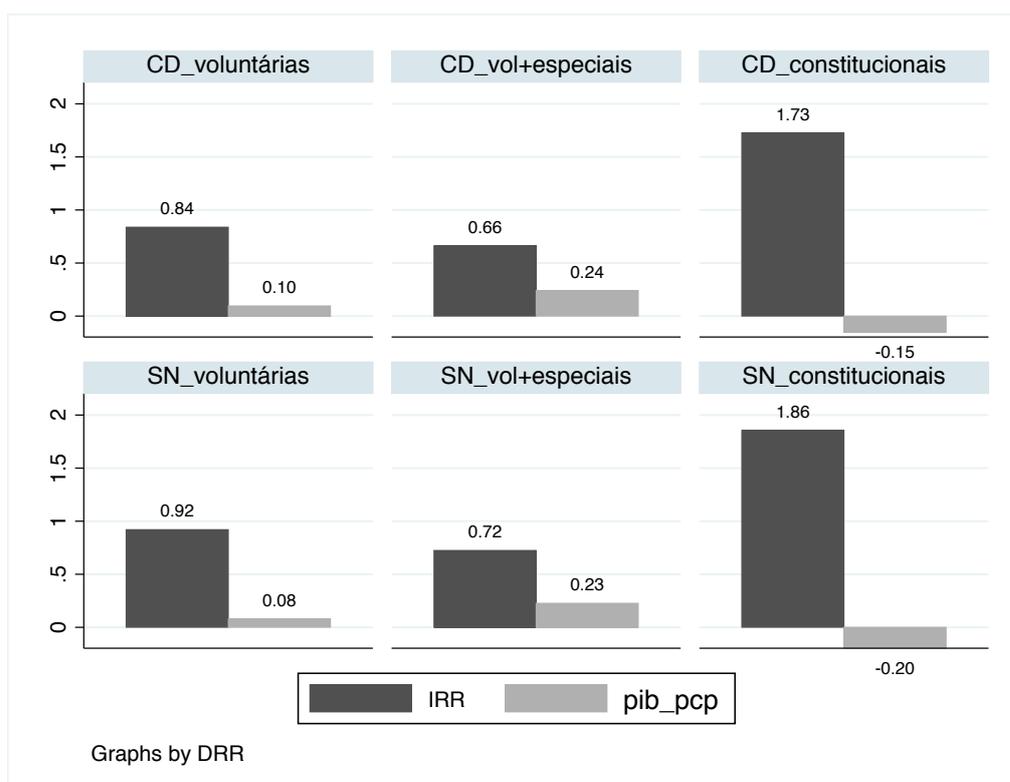
A sobrerrepresentação afeta efetivamente o volume das transferências voluntárias. Mantidas todas as variáveis de controle constantes, cada desvio padrão a mais no índice de representação, aumenta o DRR/voluntárias em 84%. Esse aumento aplicado aos valores médios transferidos aos estados (DRR 1.3) significa um ganho *per capita* de R\$ 101,00. No Senado, cada desvio padrão a mais no IRR está associado a um acréscimo de 92% no DRR/voluntárias, que se traduziria num aumento de R\$ 111,00 (figura 7, tabelas 11 e 12).

O efeito do pib acentuadamente é mais baixo. Nas duas câmaras, o aumento em um desvio padrão no pib *per capita* dos estados eleva o DRR/voluntárias em não mais que 10% em cada uma das casas legislativas.

O exame das transferências discricionárias sem distinguir as diferenças entre elas, isto é, a verificação do efeito da sobre-representação sobre a soma das transferências voluntárias e especiais, resulta que as transferências aumentam em 66% a cada aumento calculado no IRR na Câmara, e em 72% no caso do Senado. Para o pib as porcentagens, na devida ordem, são 24% e 23%.

Em relação às transferências constitucionais, o aumento no IRR na Câmara e no Senado, eleva o DRR/constitucionais em 173% e em 186%, respectivamente. Porém, o aumento no pib *per capita* dos estados na Câmara diminui o índice das transferências constitucionais em 15% e, no Senado, diminui em 20%.

Figure 7 Efeito da sobre-representação (IRR) e do pib *per capita* sobre as transferências fiscais, Câmara e Senado, 2004-2015



Fonte: IPEA, IBGE, FINBRA. Dados compilados pela autora

Fiz os cálculos, também, para as transferências especiais (apêndice; tabela 31). O resultado é: o aumento do IRR na Câmara em um desvio padrão está associado ao aumento de 46% no volume desse tipo de transferências, por sua vez, o aumento do PIB aumenta em 39%; no que se refere aos estados no Senado, o acréscimo no IRR ou no PIB eleva o DRR/especiais em 50% e em 37%, respectivamente.

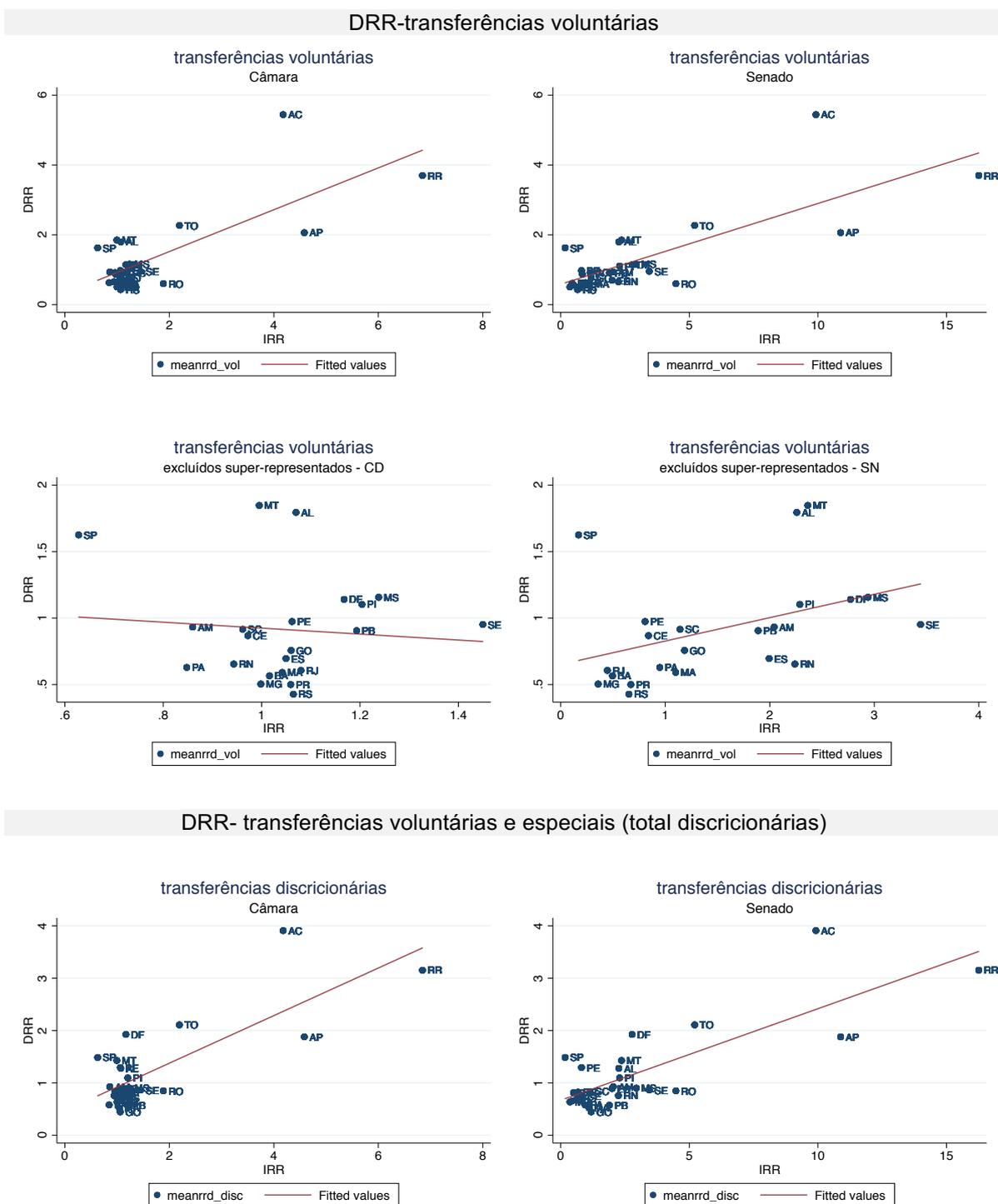
Portanto, nesse modelo, o fator que orienta a alocação das transferências de qualquer tipo é a sobrerrepresentação e não o desenvolvimento econômico. Mas, expusemos anteriormente, a sobrerrepresentação e o desenvolvimento econômico são correlacionados, sem que possamos determinar aqui como podemos distinguir o efeito de cada um. A primazia do efeito do índice de representação política é notável na distribuição de todos os tipos de transferências, destacando-se as transferências voluntárias e, sobretudo, as constitucionais. Os efeitos do IRR e do PIB para a alocação das transferências exclusivamente especiais são mais equilibrados entre si.

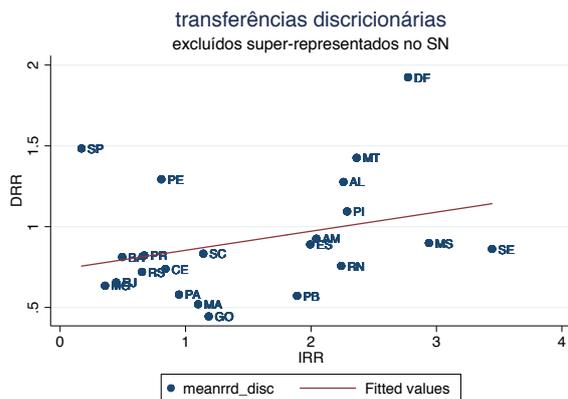
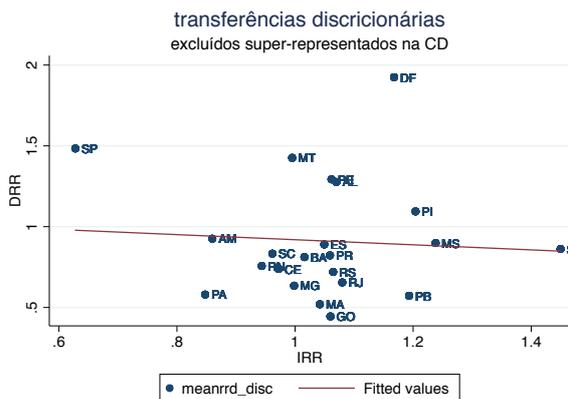
Noto que, nas duas casas legislativas, o efeito da sobrerrepresentação é duas vezes maior para as transferências constitucionais em relação às voluntárias ou duas vezes e meia para o total das discricionárias.

Uma vez que esse resultado poderia ser influenciado pela presença dos estados super-representados, retirei-os das estimativas (figura 8, apêndice: tabela 31).

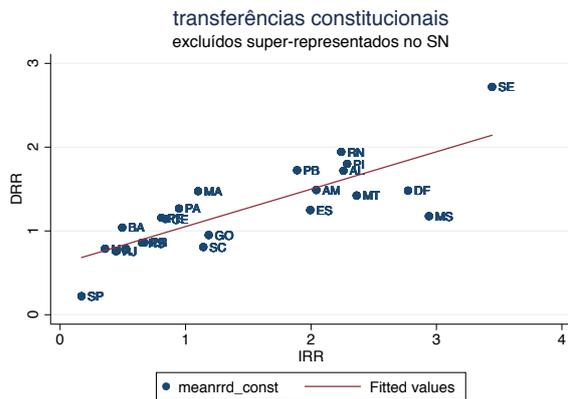
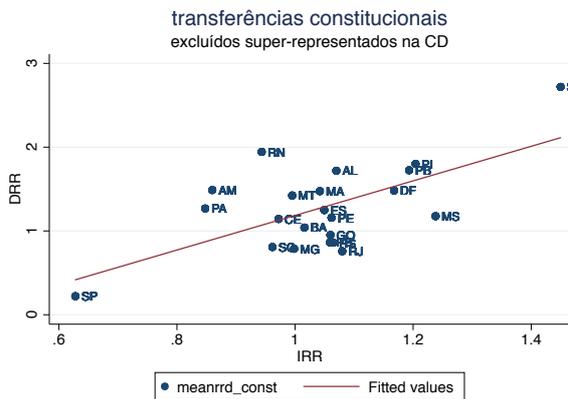
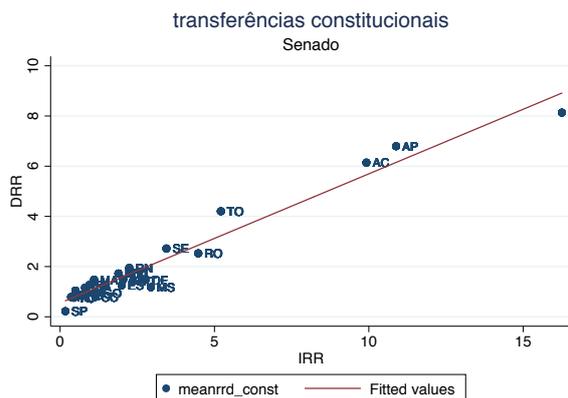
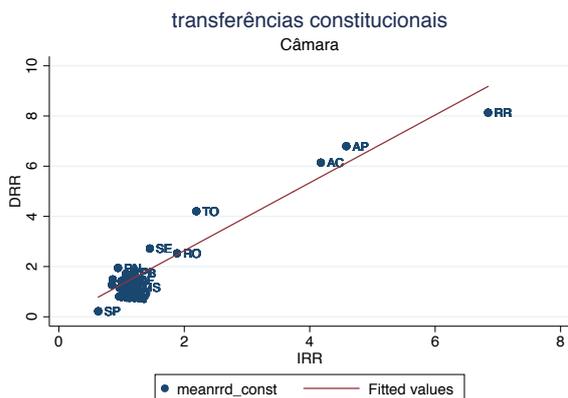
Sem o mais altos IRRs, o efeito da sobrerrepresentação sobre as transferências é amenizado ou torna-se negativo. A diferença da importância da sobrerrepresentação na Câmara e no Senado, também fica evidente, sobretudo, em relação às transferências voluntárias. Na primeira câmara, a relação entre as variáveis deixa de ser significativa. Mantidas as demais variáveis constantes, o aumento do IRR em um desvio padrão diminui o DRR/voluntárias em quase 2%. No Senado a relação permanece significativa e o aumento do IRR está associado ao aumento do DRR/voluntárias em 36%.

Figure 8 Transferências fiscais do governo central em relação à representação distrital, Câmara e Senado, 2004-2015 (valores médios)





DRR- transferências constitucionais



* super-representados: AC, AP, RO, RR e TO
Fonte: Finbra, TSE. Dados compilados pela autora

5.5 Conclusão

O exame do padrão da distribuição das transferências fiscais ratificou pesquisas anteriores, realizadas no Brasil e em outros países, que concluem que o governo central direciona volumes maiores das transferências fiscais para os estados sobrerrepresentados.

Apresentei evidências que é no Senado que o IRR tem maior importância sobre o destino das transferências.

No que se refere às transferências voluntárias os resultados da regressão mostram que obter mais recursos fiscais tem frágil relação com o PIB *per capita*. Mas, na seção 3 demonstrei a relação entre ser estado com IRR alto e ter PIB baixo e, também a importância dos estados super-representados para que haja esta relação negativa. De forma similar, o maior volume de recursos recebidos pelos estados sobrerrepresentados se deve, principalmente, ao montante recebido pelos cinco estados super-representados na Câmara e no Senado. Retirando-os, a distribuição desse tipo de transferência é menos distorcida.

O padrão das transferências voluntárias suscita debate sobre o argumento normativo sobre o favorecimento dos DSO tem uma função redistributiva ou de compensação de desigualdades econômicas territoriais, conforme já tinha sido apontado por Gibson, Calvo e Falleti (2004), Arretche e Rodden (2004) e Turgeon e Cavalcante (2014),

De todo modo, a distribuição de recursos de tipo voluntários favorecendo estados sobrerrepresentados era esperada, conforme os estudos nacionais e internacionais consistentes sobre o tema. Mas, ainda está aberta, a interpretação sobre qual seria o mecanismo desse padrão.

Por um lado, os resultados são coerentes com a noção que as/os parlamentares desses estados, por serem relativamente mais “baratos”, teriam mais chance de participar de coalizões legislativas em troca dos recursos de sua preferência, ou seja, políticas distributivas do tipo paroquial. Por outro lado, como vimos, o processo orçamentário brasileiro e, especificamente, a autoridade decisória sobre as transferências voluntárias estão concentrados no Executivo. As

transferências fiscais do governo central, voluntariamente destinadas às unidades subnacionais, são uma combinação do que ambas as câmaras aprovaram e da decisão do Executivo sobre os fundos públicos que serão liberados e o seu destino.

Nesse sentido, as implicações da representação distrital desproporcional na partilha e destino dos recursos fiscais seriam secundárias. As transferências discricionárias podem ser usadas pelo Executivo como um instrumento de formação de coalizões para a aprovação de projetos de seu interesse nas votações no Legislativo.

A seguir apresento a análise da coesão do voto de parlamentares dos distritos sobrerrepresentados.

6 COESÃO DO VOTO DE DISTRITOS SOBRRERREPRESENTADOS

Os votos são “as unidades mais tangíveis e mensuráveis do comportamento político” (Rice 1925, p.60,62). O voto é o recurso de cada parlamentar e bancada para a ação estratégica na arena eleitoral e na arena parlamentar. Mesmo quando orientado por princípios, objetivamente o voto manifesta apoio ou não às propostas legislativas, e em linhas gerais, apoio ao governo ou à oposição. Enfim, o voto é objeto de disputa devido à “luta de motivos”⁴⁶ a que a/o representante pode estar sujeito e, também, por conta dos interesses que o voto, intencionalmente ou não, irá se alinhar ou ferir.

O ambiente institucional estrutura o voto e as escolhas individuais, especialmente, pelo pertencimento partidário, à coalizão do governo e à bancada e grupos específicos. Esse seria o caso do voto do conjunto de representantes dos estados sobrerrepresentados. Tais parlamentares seriam propensos a participar das coalizões legislativas, trocando seu voto por bens tangíveis para levar para suas localidades. Parlamentares dessas unidades votariam juntos.

Mas, será verdade que representantes dos distritos sobrerrepresentados são coesos nas votações?

Nessa seção, verifico se essa afirmação é pertinente para o padrão do voto no Congresso brasileiro, nas votações nominais. Nessa forma de votação, no geral, líderes partidários e do governo anunciam sua posição, antes das votações, como uma forma de orientar o comportamento de membros do partido e da coalizão governamental. O que pode, efetivamente, aumentar o consenso no voto desses grupos. Todavia, também, são nas votações nominais que as proposições legislativas potencialmente mais polêmicas ou que exigem quórum especial são votadas (Figueiredo & Limongi 1995), conforme exemplifiquei no quadro 2 apresentado anteriormente. Por isso, a análise do voto igual nessas votações permite medir o grau de coesão do voto de determinados grupos de votantes.

⁴⁶ Refiro-me a Weber (1984, p.7), para quem, num mesmo agente, pode existir uma luta de motivos (motivações em conflito) e de repressões (não reconhecimento das motivações pelos próprios agentes), isto é, “diante de situações dadas, os agentes humanos ativos estão frequentemente expostos a impulsos contrários que se antagonizam”.

Nos próximos itens, apresento os procedimentos que realizei para lidar com esses aspectos das votações nominais e para realizar essa medida. Discuto, também, os seus resultados.

6.2 Procedimento metodológico

Medi a coesão do voto na Câmara e no Senado, tomando como unidade de análise a bancada por grupos com os atributos escolhidos: bancadas de cada estado, estado sobrerrepresentado, partido, voto metropolitano e coalizão do governo.

Para medir a coesão do voto construí o banco de dados respeitando dois critérios: incluí apenas as votações em que houve um número mínimo de conflito que possibilitasse a observação do comportamento do voto coeso ou não dos grupos selecionados (Figueiredo & Limongi 1995) e, nas quais votaram um número “grande” de parlamentares.

Dessa maneira, no banco dos dados estão as votações em que não houve unanimidade, isto é, votações que registraram pelo menos 10% de oposição e, também, aquelas nas quais houve diferença na indicação de voto de líderes dos partidos ⁴⁷. Além disso, eliminei as votações na CD e no SN que tiveram quatro ou menos votantes. Para decidir sobre esse número tomei como referência a metade das cadeiras dos distritos de menor magnitude na Câmara. Retirei essas votações para diminuir o viés advindo do tamanho do grupo. Conforme discutido por Desposato (2005, p.278; 2003, p.742), o valor esperado da coesão de grupos pequenos é sempre maior do que o da coesão de grupos maiores, ou seja, o valor da coesão do voto de cada grupo está inversamente relacionado com o seu tamanho. Saliento, entretanto, que esse procedimento foi necessário apenas para o teste feito nessa seção, nas outras essas votações compõem o banco de dados.

Após essas providências, calculei a coesão do voto, por meio do índice de RICE.

O índice de RICE visa responder se o comportamento na votação (o voto) de membros do grupo A é mais parecido entre si do que o voto de membros do grupo

⁴⁷ Detalhei as opções para construir o banco de dados na seção sobre o método.

B, o qual inclui membros do grupo A e outros indivíduos diferentes dele (Rice 1925, pp.60, 62). O índice captura a tendência de determinados grupos votarem juntos, expressa nos votos favoráveis ou nos votos contrários, desconsiderando o não-participação na forma de abstenção, obstrução e ausências, por exemplo, os quais, também direcionam os resultados legislativos e podem ser um recurso que parlamentares lançam mão intencionalmente.

Carey et al. (2003) discutem a abstenção e a obstrução como voto na forma de não-voto. Figueiredo e Limongi (1995) se referem à obstrução como “voto registrado com os pés”. Isto porque a abstenção conta para a obtenção do quórum, e a obstrução – caracterizada pela retirada de blocos ou bancadas de representantes, não conta. Porém, ambas as formas de não-participação podem influenciar os resultados legislativos, seja ajudando a alcançar a maioria em uma votação, quando esta contava com margens estreitas, seja evitando que a votação atinja o quórum exigido.

O índice UNIDADE do voto é uma modificação do RICE que contempla tanto os votos quanto as formas de não-voto (Carey et al. 2003). Mas, em parte da literatura com o uso do Rice, os termos “unidade do voto” e “coesão do voto” são empregados no mesmo sentido: o voto junto “sim” ou “não” (Figueiredo & Limongi 1995), farei o mesmo na tese.

Optei pelo RICE porque permite o debate com uma literatura ampla que usa esse índice ao invés de sua modificação e, também, porque o Rice expressa de forma direta o resultado da votação que a/o representante prefere. A fórmula e a definição do Rice é:

$$Rice_j = \frac{|S_j - N_j|}{|S_j + N_j|}$$

onde

S_j é o número de votos “sim” no projeto de lei j

N_j é o número de votos “não” no projeto de lei j

É tomado o valor absoluto do resultado da subtração de cada votação

Definição: os valores variam entre 0 e 1.0

Rice = 0.0 ocorre quando cinquenta por cento dos membros de um grupo vota da mesma maneira, portanto, evidencia zero de coesão.

Rice = 100.0 indica que o grupo votou a favor ou contra de forma unânime;

Rice entre 0.0 e 100.0 é determinado pelo grau em que os votos, aprovando ou bloqueando, se afastam do 50.0, seja em direção ao 0.0 ou ao 100.0 (Rice 1925).

Segui a sugestão de Figueiredo e Limongi (1995, p.7) e considerei o $Rice \geq 0.7$ como indicação da unidade do voto alta. Esse valor significa que 85% de um grupo votou de um modo e 15% de outro. Esse valor de corte e, também, a própria definição do índice, serviu de base para eu estabelecer uma classificação dos valores do Rice em graus de coesão do voto. As classes, listadas na tabela 13, foram usadas como referência nas análises.

Table 13 Exemplos de valores do índice de Rice e porcentagem da unidade do voto

rice	classe da coesão	pct_votos iguais
0.0	sem unidade	50.0
0.1	baixa	55.0
0.2	baixa	60.0
0.3	baixa	65.0
0.4	média	70.0
0.5	média	75.0
0.6	média	80.0
0.7	alta	85.0
0.8	alta	90.0
0.9	alta	95.0
1.0	unidade	100.0

Elaborado pela autora

A questão que investiguei é se representantes de distritos eleitorais sobrerrepresentados têm propensão a serem unidos nas votações, no sentido de votarem da mesma forma. De acordo com a literatura, a expectativa é de coesão desse grupo.

O modelo da análise é:

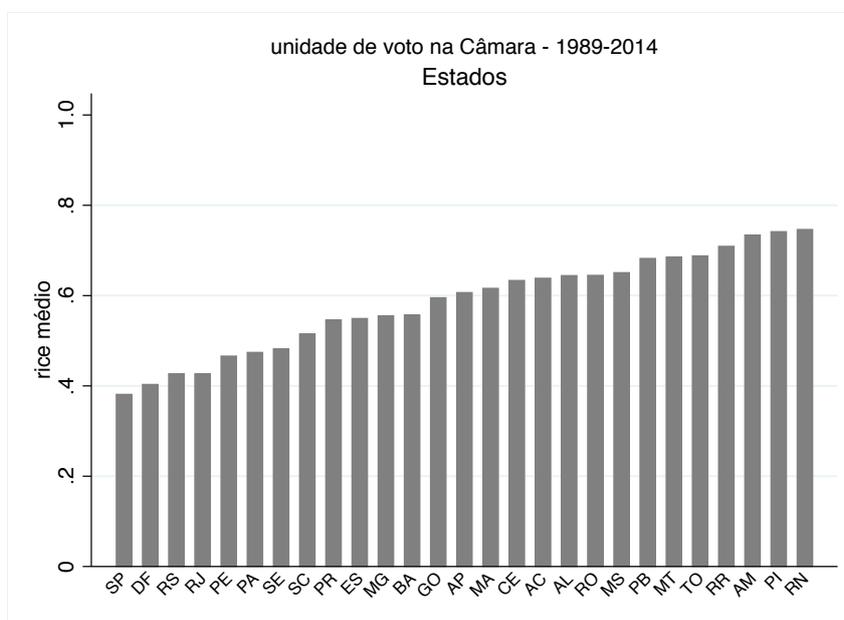
$$\text{RICE} = f(\text{IRR} \mid \text{variáveis de controle}).$$

6.3 Análise da coesão do voto

- Unidade do voto da bancada estadual

As bancadas dos estados, conjuntamente, têm unidade média (Rice médio: 0.58) e a tendência no período é de crescimento da coesão, ainda que não muito marcadamente. Na média das votações dos projetos de lei, entre 85.0% e 90.0% de representantes dos estados mais unidos – RN, PI, AM, RR- votam da mesma maneira. Nos estados menos coesos – SP, DF, RS RJ – o voto igual é de cerca de 70.0% das/dos representantes (figura 9, apêndice: tabela 32).

Figure 9 Coesão do voto das bancadas de cada estado na Câmara, 1989-2014

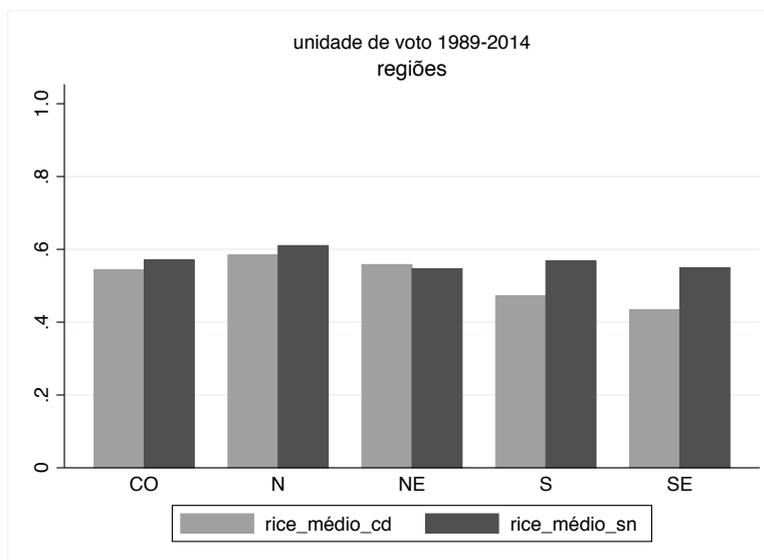


Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Devido ao número reduzido de representantes em cada estado no Senado, agrupei os estados em regiões. A partir de 1991⁴⁸ do total de senadoras/senadores 27 são do Nordeste; 21 do Norte; 12 do Sudeste; 12 do centro-oeste e 03 do sul. Na Câmara, 179 deputadas/deputados são do Sudeste; 151 do Nordeste; 77 do Sul; 65 do Norte e 41 do centro-oeste.

A unidade de voto das regiões nas duas câmaras é média (Rice médio 0.52 na Câmara e 0.57 no Senado). As duas regiões menos coesas na primeira câmara são o Sudeste e o Sul; na segunda são o Nordeste e o Sudeste. Em cada uma entre 70% e 75% de seus representantes votaram da mesma maneira (figura 10; apêndice: tabela 33).

Figure 10 Coesão do voto da bancada regional, Câmara e Senado, 1989-2014 (Rice-médio)



Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap

Cabe questionar se sobre-representação e unidade do voto estão relacionadas, e caso estejam, qual o sentido?

⁴⁸ Durante dois anos do período da análise – 1989 and 1990 – havia 75 membros no Senado. Em 1988 houve a criação de novos estados.

- Unidade do voto dos distritos sobrerrepresentados

Os resultados dos cálculos da regressão e do índice de Rice para as votações no Congresso indicaram parcialmente que parlamentares de distritos sobrerrepresentados votam de forma coesa. No primeiro teste, o resultado é que a sobrerrepresentação e a maior coesão do voto estão relacionados, no entanto, o coeficiente de regressão é baixo. No segundo, constata-se que o valor do Rice de representantes dos DSO é, de fato, maior do que de colegas que advêm dos DRG, mas a diferença entre esses dois grupos não é acentuada: ambos ficam no estrato médio dos valores do Rice.

A tabela 14 apresenta as estimativas para os estados na Câmara. Mantidas todas as variáveis de controle constantes, o acréscimo de uma unidade no IRR aumenta em 2% a coesão do voto da bancada do estado

Table 14 Relação entre unidade do voto dos estados e sobrerrepresentação na Câmara, 1989-2014

	Câmara
irr	0.0163 (0.000)
pib_pcp	-4.52e-06 (0.000)
idh	0.1656 (0.000)
tx_urb	-0.1253 (0.000)
constante	0.6389 (0.000)
r ² ajustado	0.0435
Prob > chi2	0.0000
N	40197

N é o número de votações consideradas multiplicado pelo número de distritos eleitorais em todos os anos do período

Variável dependente: índice de RICE

Valores P>|t| entre parênteses Modelo: PCSEs

super-representados: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Tocantins

Fonte: IPEA e IBGE, Banco de dados legislativos, Cebrap

A fim de comparar as duas câmaras, agrupei os votos de parlamentares não mais por estados, mas por ser de DSO ou de DRG (tabela 15). A relação entre sobre-representação e coesão do voto é positiva. Cada aumento de uma unidade do IRR está associado ao incremento do índice de Rice em 4% na Câmara e em 1% no Senado. Portanto, advir de distrito sobre-representado afeta mais a unidade do voto na primeira do que na segunda câmara.

Isso se altera quando examinamos apenas a coesão do voto de representantes de estados super-representados, justamente o grupo que seria “muito barato” para compor coalizões nas votações legislativas. Fiz as estimativas usando a super-representação como uma variável binária. O resultado é que a coesão de deputadas/deputados de “baixo preço” é 9% maior do que a de colegas dos outros estados e; a unidade de senadoras e senadores de “baixo preço” é 16% maior.

Table 15 Relação entre unidade do voto e sobre-representação, Câmara e Senado, 1989-2014

			super-representação	
	CD	SN	CD	SN
irr	0.0378 (0.000)	0.0133 (0.000)		
super (Dummy)			0.09169 (0.000)	0.1645 (0.000)
pib_pcp	-4.29e-06 (0.001)	0.00003 (0.000)	-6.99e-06 (0.000)	0.00002 (0.000)
idh	0.4838 (0.000)	-2.0076 (0.000)	0.3932 (0.000)	-1.5278 (0.000)
tx_urb	-0.2751 (0.000)	0.4073 (0.002)	-0.21660 (0.000)	0.5249 (0.000)
constante	0.4664 (0.000)	0.8418 (0.000)	0.5936 0.000	0.6793 (0.000)
r ² ajustado	0.0466	0.1460	0.0977	0.1041
Prob > F			0.0000	0.0000
N	3360	1790	5038	2650

O N é igual ao número de votações consideradas em cada câmara multiplicado pelos grupos de sobre-representados (super) e de regulares em todos os anos do período.

Variável dependente: índice de RICE Valores P>|t| entre parênteses

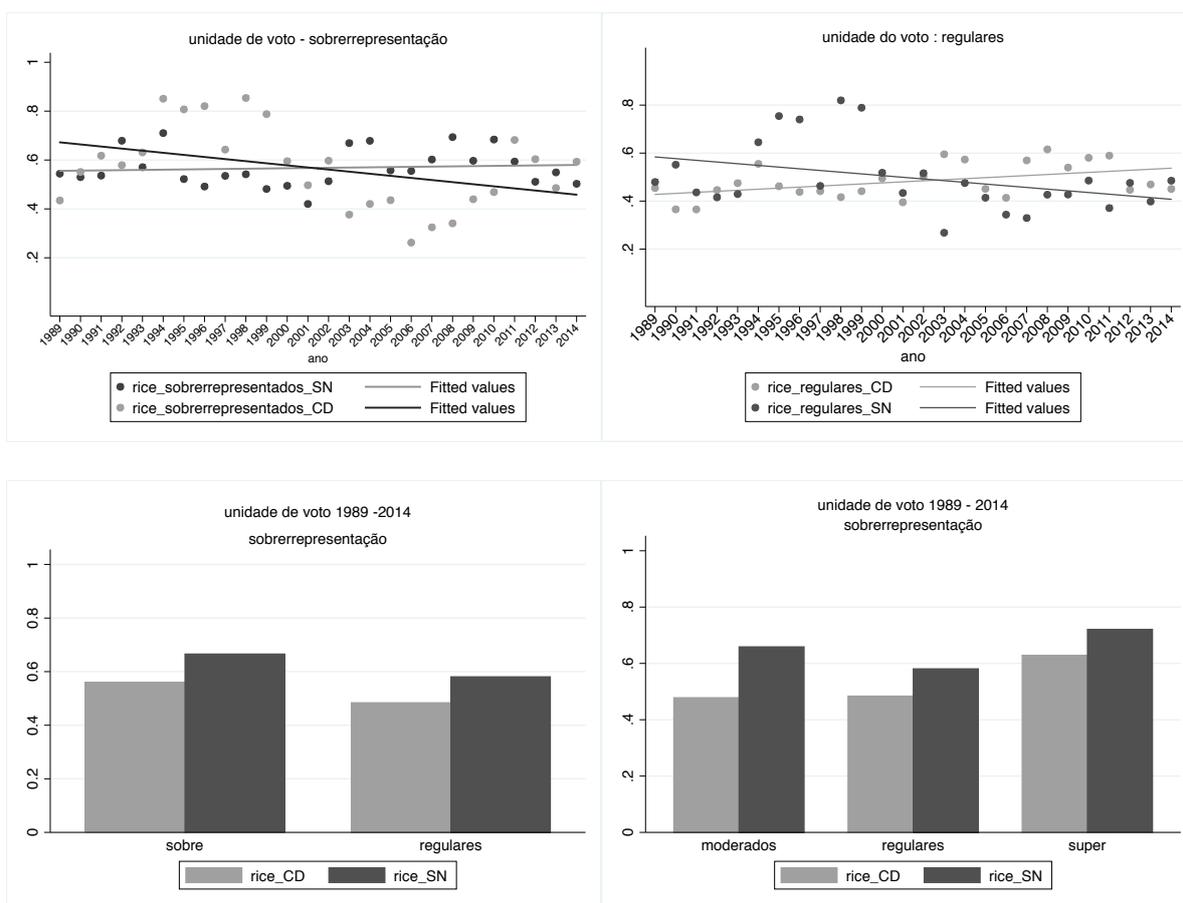
Modelo: pooled, robusto

Cálculos com dados da câmara e do senado foram realizados separadamente.

Fonte: IPEA e IBGE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

O valor do Rice na Câmara e no Senado equivale ao valor de unidade média: respectivamente, 75% e 80% de representantes dos DSO voltam igual. Acompanhando as variações dos valores ao longo do período, nota-se que o Rice médio decresce no Senado e ascende, minimamente na Câmara. O acréscimo na Câmara pode ser interpretado como coesão do voto praticamente constante no período. Mas, no Senado a diminuição do RICE parece-me substancial (figura 11; apêndice: tabela 34).

Figure 11 Coesão do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados, Câmara e Senado, 1989-2014 (Rice- médio)



Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

- Unidade do voto da “bancada metropolitana”

Estudos têm debatido se, em sistemas eleitorais de distritos de candidatos múltiplos e de lista aberta como o brasileiro, a estratégia eleitoral exitosa seria a concentração de votos em regiões e em determinadas características da base eleitoral ou se as chances de sucesso aumentariam com a dispersão de votos (Kinzo, Martins, and Borin 2004). A noção é da representação de um círculo específico de eleitores, ou seja, da escolha do tipo de círculo que o eleitor pertence.

Analisei a coesão de parlamentares que obtiveram votos concentrados nas regiões metropolitanas, capitais e aglomerações urbanas⁴⁹.

Na Câmara, o acréscimo de uma unidade na porcentagem de voto recebido em áreas metropolitanas está associado à diminuição da unidade do voto em 11%. No Senado, a relação não é significativa (tabela 16).

Table 16 Relação entre coesão e voto metropolitano, Câmara e Senado, 1991-2014

	Câmara	Senado
pct_metro	-0.1165 (0.019)	0.0050 (0.598)
pib_pcp	-0.00001 (0.001)	4.19e-06 (0.054)
idh	0.9136 (0.000)	-1.5473 (0.000)
tx_urb	-0.4304 (0.000)	0.7098 (0.000)
constante	0.5713 (0.000)	0.8250 (0.000)
r ² ajustado	0.1535	0.1211
Prob > chi2	0.0000	0.0000
N	3240	1459

Variável dependente: índice de RICE Valores P>|t| entre parênteses

Modelo: PCSE

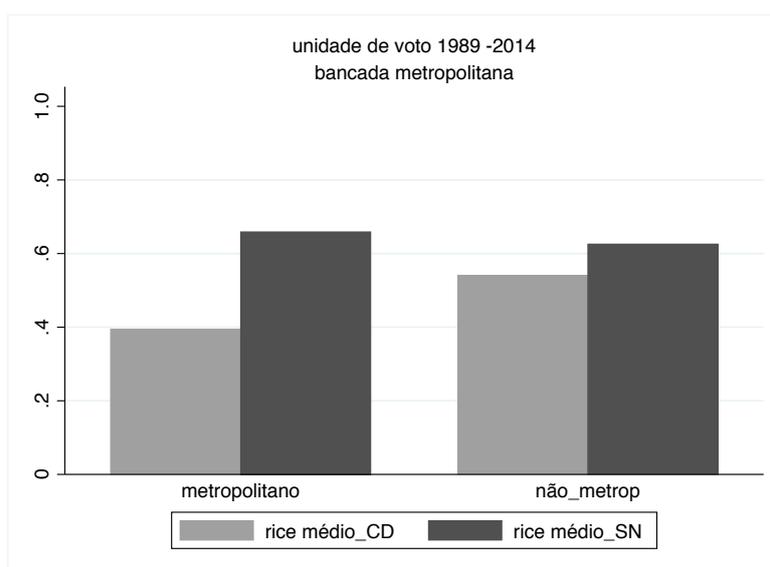
Cálculos com dados da câmara e do senado realizados separadamente

Fonte: IPEA e IBGE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

⁴⁹ Detalhes sobre os votos obtidos nessas regiões encontram-se na seção sobre o método. Dados disponíveis à partir da 1991.

A baixa unidade de deputadas e deputados com voto metropolitano fica clara pelo Rice (perto de 0.40) que é menor que de colegas que não obtiveram voto nessas áreas (Rice 0.54). Senadoras/senadores “metropolitanos”, assim como colegas sem esse atributo têm unidade média, com Rice 0.66 e 0.63, respectivamente (figura 12; apêndice: tabela 35).

Figure 12 Coesão do voto da “bancada metropolitana” nas votações, Câmara e Senado, 1991-2014 – Rice médio



Fonte: TSE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

- Unidade do voto da coalizão do governo

Estudos como de Cheibub et al. (2009), Figueiredo e Limongi (2009) e Zucco (2009) têm demonstrado a importância de pertencer à coalizão do governo no comportamento legislativo no Brasil. Os parâmetros da relação entre coalizão governamental e índice de Rice também vão nessa direção, pois, a coesão do voto de parlamentares que pertencem da coalizão de governo é 27% maior do que de quem não está nesse grupo na CD e é 17% maior no Senado (tabela 17).

Table 17 Relação entre unidade do voto e coalizão do governo, Câmara e Senado, 1989-2014

	Câmara	Senado
coalizão gov (Dummy)	0.2715 (0.000)	0.1671 (0.000)
pib_pcp	6.23e-06 (0.013)	0.00001 (0.000)
idh	-0.3012 (0.002)	-1.2213 (0.000)
tx_urb	-0.0198 (0.596)	0.3638 (0.000)
constante	0.5394 (0.000)	0.7037 (0.000)
r ² ajustado	0.1968	0.1223
Prob > chi2	0.0000	0.0000
N	3360	1719

Variável dependente: índice de RICE

Valores P>|t| entre parênteses

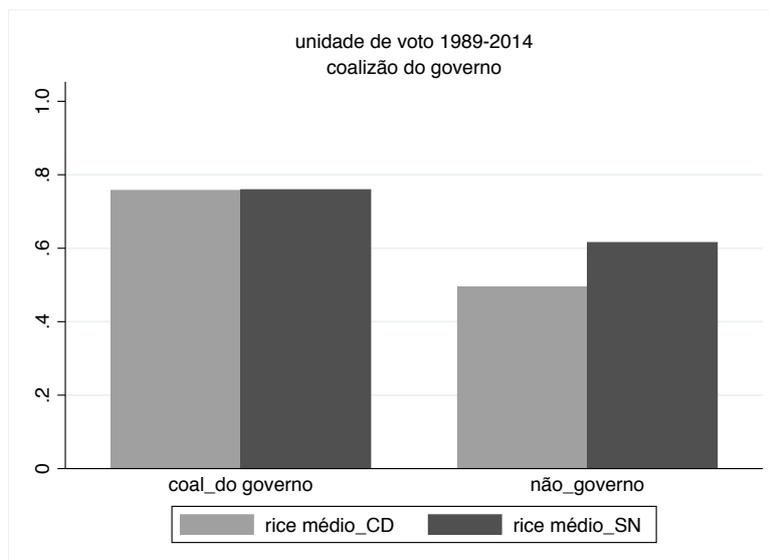
Modelo: PCSE

Cálculos com dados da Câmara e do Senado realizados separadamente.

Fonte: IPEA e IBGE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Mais de 85% dos membros da coalizão governamental votaram de forma unida na CD e no SN, enquanto que a unidade do voto de legisladoras/legisladores que não participam da coalizão é média (figura 13; apêndices: tabela 36).

Figure 13 Coesão do voto dos membros da coalizão do governo nas votações na Câmara e no Senado, 1989-2014 – Rice médio



Fonte: TSE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

- Unidade do voto dos partidos políticos

Tem sido demonstrado que a filiação partidária é um dos principais fatores que possibilitam a previsibilidade do comportamento e dos resultados legislativos (Cheibub 2009, Figueiredo e Limongi 1995, Braga 2006).

Durante as legislaturas do período, quarenta e oito legendas partidárias ocuparam cadeiras na CD e trinta no SN⁵⁰. Destes destaquei os partidos PSDB, PMDB, PT e PFL/DEM por terem características para serem considerados relevantes, conforme critérios teóricos apresentados em Sartori (2005), os quais interpretei no método.

Estimei a relação entre unidade do voto e as bancadas dos partidos construindo variáveis binárias de três maneiras. Na primeira, destaquei a sigla de cada partido relevante individualmente; na segunda, tomei tais partidos como um grupo único e; na terceira, dividi os partidos em grandes, médios e pequenos. Nesse

⁵⁰ Estão somados individualmente os partidos que mudaram de nome.

último modelo, ocorreu omissão da variável “partidos pequenos” por colinearidade. Assim, analisei estaticamente os dois primeiros modelos.

O conjunto de deputadas/deputados dos partidos relevantes é 3% mais unido nas votações do que o grupo formado pelos demais partidos. Entre senadoras/senadores dos partidos relevantes o acréscimo na coesão é de 6%. No entanto, individualmente, o comportamento de voto de cada bancada dos partidos relevantes é distinto. Pertencer à bancada do PMDB diminui a unidade do voto em 7% na Câmara; ser do PSDB aumenta em 2% a coesão na primeira câmara e 6% na segunda e; entre representantes do PT a coesão tem um acréscimo de 15% e 13%, respectivamente (tabela 18).

Table 18 Relação entre unidade do voto e filiação partidária, Câmara e Senado, 1989-2014

	Câmara		Senado	
	modelo 1	modelo 2	modelo 1	modelo2
part_relev		0.02512 (0.000)		0.0587 (0.000)
dem/pfl	-0.0006 (0.926)		0.0627 (0.001)	
pmdb	-0.0740 (0.000)		-0.0009 (0.958)	
psdb	0.0193 (0.001)		0.0649 (0.000)	
pt	0.1459 (0.000)		0.1283 (0.000)	
pib_pcp	-1.92e-06 (0.002)	2.78e-06 (0.000)	8.41e-06 (0.000)	0.00001 (0.000)
idh	0.0994 (0.001)	-0.0367 (0.196)	-0.7668 (0.000)	-0.8229 (0.000)
tx_urb	-0.1261 (0.000)	-0.1014 (0.000)	0.0555 (0.527)	-0.0695 (0.411)
constante	0.8947 (0.000)	0.8500 (0.000)	0.9539 (0.000)	0.9804 (0.000)
r ² ajustado	0.0398	0.0067	0.0595	0.0432
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
N	19844	19844	3338	3338

Variável dependente: índice de RICE

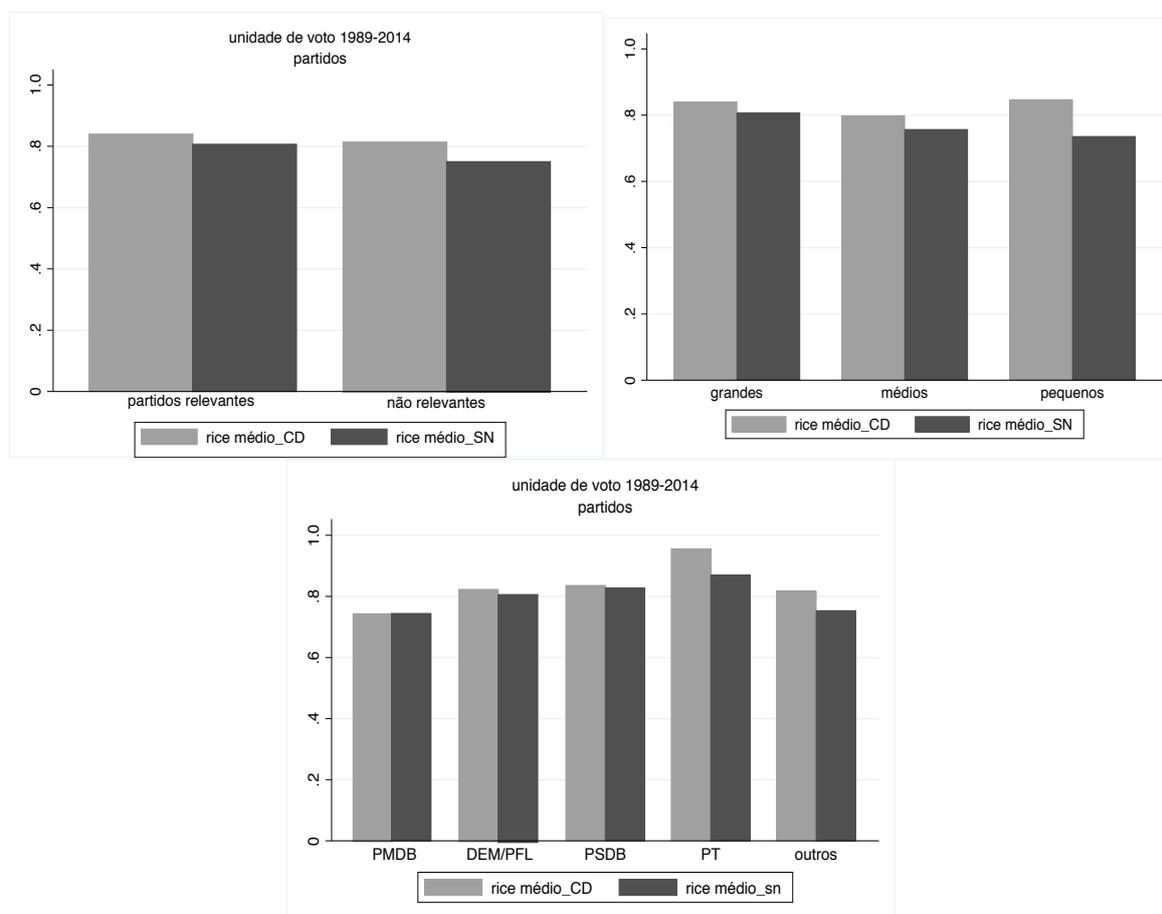
Valores P>|t| entre parênteses Modelos 1 e 2: pooled, robusto

Cálculos com dados da Câmara e do Senado realizados separadamente.

Fonte: IPEA e IBGE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Na análise do índice de coesão do voto foi possível visualizar o valor do Rice médio para as três maneiras de organizar os partidos políticos no legislativo. Na primeira, cerca de 90% de representantes dos partidos relevantes votam iguais nas duas câmaras; uma porcentagem próxima dessa expressa a unidade do voto dos membros outros partidos - não relevantes - embora, mais baixa no Senado. Na segunda, a discriminação da sigla dos partidos relevantes evidencia que a quase totalidade da bancada do PT é coesa na Câmara e aproximadamente 95% dela vota igual no Senado; a unidade do voto do PSDB e do DEM/PFL fica entre 90% e 95% e, por último, a do PMDB entre 85% e 90%. Na terceira, contrastei os grandes partidos (os relevantes), com alguns que distingi como médios (PDT, PL, PP, PPB, PR, PSB e PTB) e com os partidos pequenos (os sobrantes). Da mesma forma que nos outros agrupamentos, a coesão é alta seja qual for o grupo de partidos e, também, é ligeiramente maior na Câmara (figura 14; apêndice tabela 38).

Figure 14 Coesão do voto das bancadas partidárias, Câmara e Senado, 1989-2014 Rice médio



Grandes (relevantes): DEM/PFL, PMDB, PSDB, PT;

Médios: PDT, PL, PP, PPB, PR, PSB e PTB

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

- Unidade do voto por projetos de lei

Busquei, também, saber se representantes dos distritos sobrerrepresentados votaram de forma mais ou menos coesa a depender do tipo de proposição legislativa. Isto porque, a coesão do voto pode sofrer variações a depender da matéria em votação. É esperado que a unidade do voto seja mais importante em votações de matérias que são controvertidas e que, portanto, precisam da ação conjunta de legisladoras/legisladores para sua aprovação ou rejeição (Carey 2007; Figueiredo & Limongi 1995).

Ligado ao tipo de projeto, a forma de sua votação – se simbólica, nominal ou secreta –, assim como, as exigências para sua aprovação podem afetar a coesão do voto.

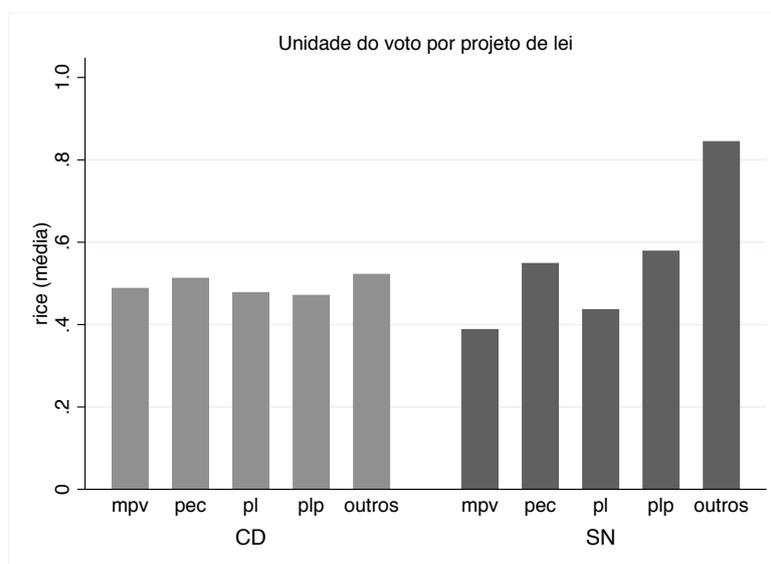
Conforme a descrição do quadro 2, anteriormente apresentado, selecionei para o cálculo do Rice os projetos de maior relevância considerando, também, suas respectivas exigências de quórum para aprovação: propostas de emenda constitucional – PEC (maioria qualificada); projetos de lei complementar – PLP (maioria absoluta); medidas provisórias – MPV (maioria simples); projetos de lei do Congresso Nacional/leis orçamentárias – PLN e; projetos de lei ordinárias – PL (esses últimos, com aprovação por maioria simples).

Lembro que, mesmo as proposições que não exigiriam, pela regra, votação nominal, quando foram votadas por esse sistema é porque houve solicitação expressa para isso. Tal fato reforça que a votação nominal denota o voto em condições não somente de maior exigência de coesão para aprovação, mas também de maior polêmica e conflito.

Na Câmara, a classe da coesão do voto varia pouco em relação ao tipo de proposições legislativas em exame. O Rice nas duas câmaras é médio, embora um pouco inferior na primeira câmara (figura 13). No Senado, a maior coesão ocorreu nas votações mais exigentes quanto ao quórum (PEC e PLP). O maior conflito entre senadoras/senadores ocorreu nas votações das medidas provisórias, as quais, por serem de iniciativa exclusiva do Executivo, são sensíveis à coesão da base de apoio governamental. Noto que o tipo de projeto que, dentro de outros para o Senado,

provocou a elevação do Rice foi o projeto de decreto legislativo (PDC) (figura 15; apêndice: tabela 39).

Figure 15 Coesão do voto de representantes nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio



MPV: medidas provisórias; PEC: propostas de emenda constitucional; PLP: projeto de lei complementar; PL: projetos de lei ordinárias e projetos de lei do Congresso Nacional (orçamentária). Outros:

MSC (Mensagem CD), MSF (Mensagem SF) MSG (Mensagem), OF. (Ofício), VET (Veto)

P.C (Parecer da Câmara dos Deputados), PDC (Projeto de Decreto Legislativo da CD)

PDF (Projeto de Lei do DF), PDL (Proposta Delegação Legislativa), QOD (Questão de Ordem)

PDN (Projeto de decreto legislativo do Congresso Nacional), REC (Recurso), REQ (Requerimento),

PDR (Projeto de Decreto Legislativo CR-CN), PDS (Projeto de Decreto Legislativo do Senado)

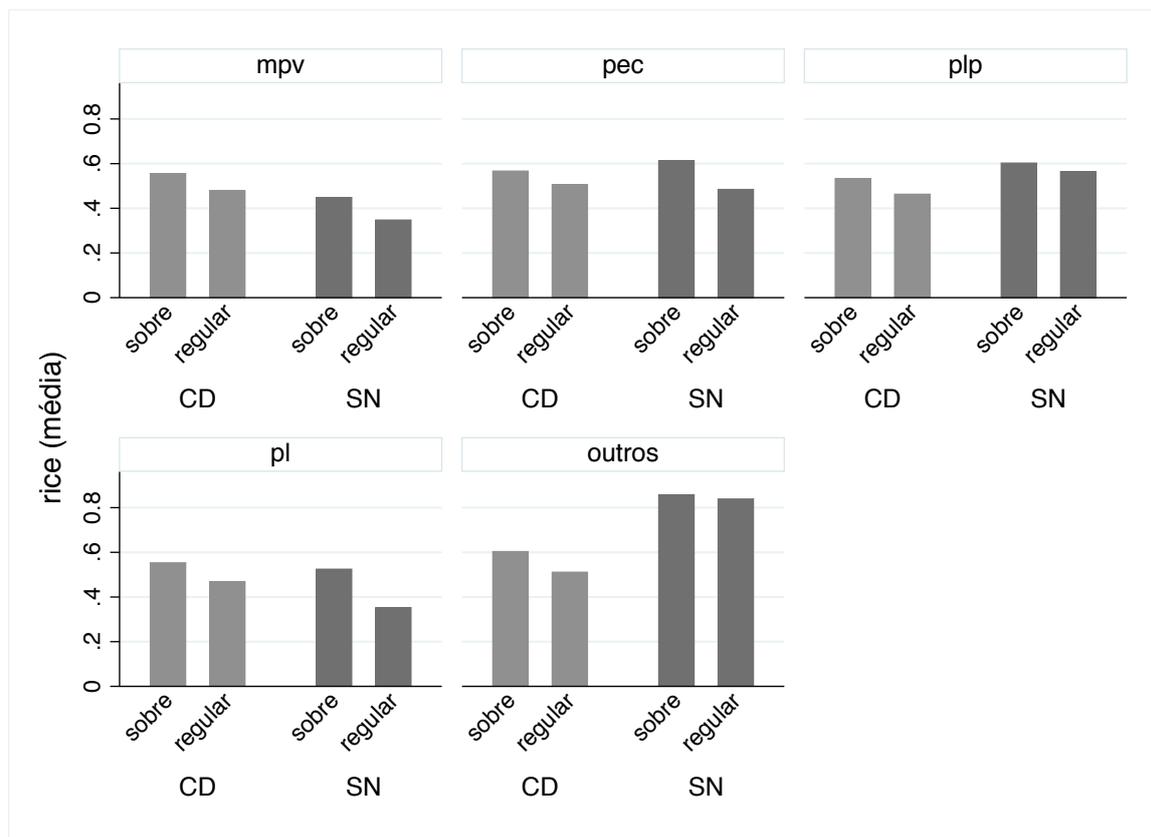
PRC (Projeto de Resolução da Câmara), PRN (Projeto de Resolução do Congresso Nacional)

RCP (Requerimento relativo a CPI), REP (Representação do Conselho de Ética)

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Calculei o Rice por projetos para os grupos de parlamentares de estados sobrerrepresentados, membros da coalizão do governo e para a bancada partidária. A coesão de representantes dos distritos sobrerrepresentados nas votações dos projetos é maior do que de colegas dos distritos regulares e, de novo, sem diferença notável entre os tipos de proposições votadas (figura 16, apêndice: tabela 40).

Figure 16 Coesão do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio

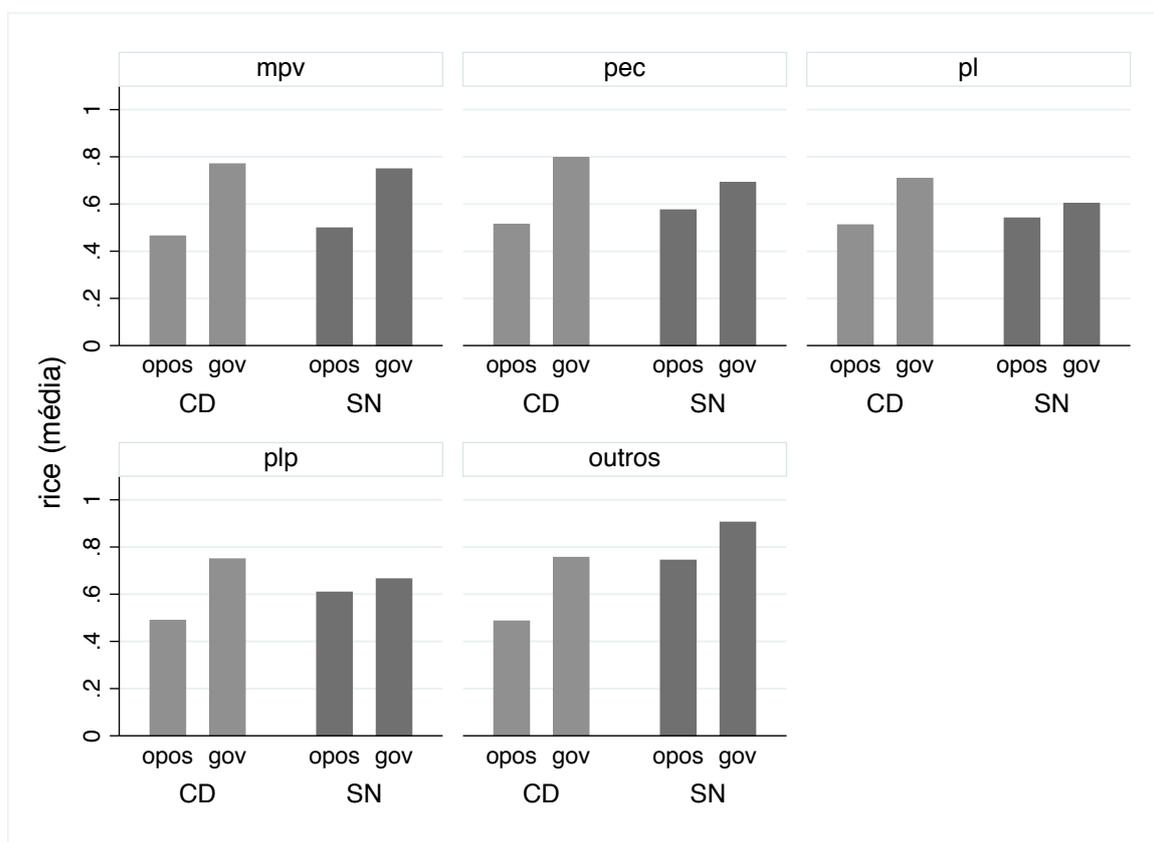


MPV: medidas provisórias; PEC: propostas de emenda constitucional; PLP: projeto de lei complementar; PL: projetos de lei ordinárias e projetos de lei do Congresso Nacional (orçamentária).

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Parlamentares da base de apoio ao governo foram altamente coesos nas votações de todas as proposições legislativas na CD. No caso dos projetos de lei ordinárias e complementar votados pela coalizão do governo no SN é que a coesão foi média (figura 17; apêndice: tabela 41).

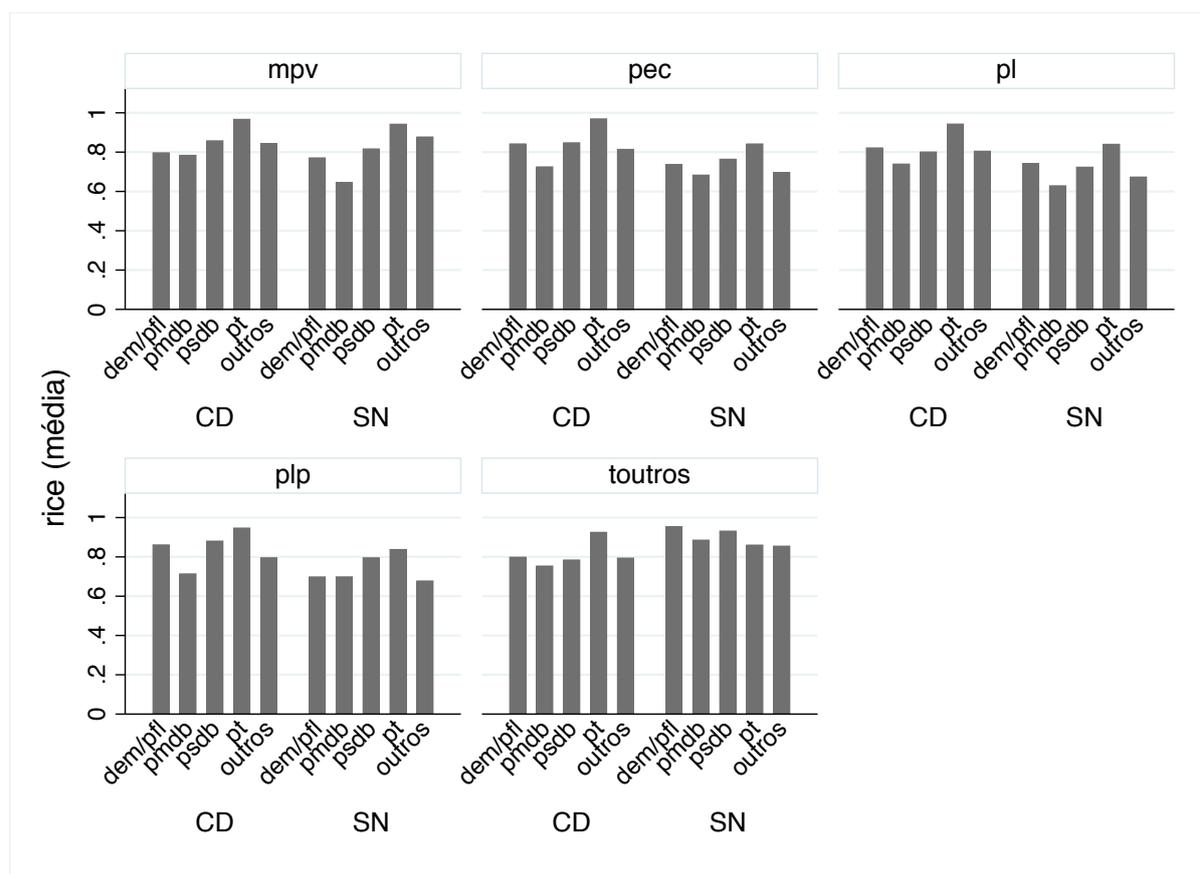
Figure 17 Coesão de representantes da coalizão do governo nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio



MPV: medidas provisórias; PEC: propostas de emenda constitucional; PLP: projeto de lei complementar; PL: projetos de lei ordinárias e projetos de lei do Congresso Nacional (orçamentária).
Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

A coesão do voto de parlamentares da bancada partidária na CD, também foi alta nas votações das proposições legislativas. Entretanto, no SN, o PMDB teve alta coesão do voto apenas nas votações dos projetos de lei complementar, para o restante a coesão foi média (figura 18; apêndice: tabela 42).

Figure 18 Coesão do voto de representantes da bancada de partidos nas votações dos projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014. Rice médio



MPV: medidas provisórias; PEC: propostas de emenda constitucional;
 PL: projetos de lei ordinária, delegada, complementar e do Congresso Nacional (orçamentária).
 Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

- Determinantes da coesão do voto

Por fim, estimei a coesão do voto de deputadas/deputados das bancadas dos estados e das regiões na Câmara e no Senado em relação à todas as variáveis examinadas. Os efeitos positivos ficam por conta da coalizão governamental e da sobrerrepresentação.

A maior porcentagem de membros da coalizão do governo nas bancadas regionais é o principal fator que eleva a sua coesão do voto. O crescimento de uma unidade na porcentagem de participantes na coalizão governamental aumenta a coesão do voto da bancada regional em 20% na Câmara e 26% no Senado. Na bancada estadual da Câmara o efeito positivo de pertencer a coalizão do governo é o dobro desse valor.

A sobrerrepresentação tem importância para a coesão dessas bancadas, embora com uma influência pequena: o aumento de uma unidade no valor do IRR eleva nas bancadas regionais a coesão de voto de deputadas/deputados em 3% e de senadoras/senadores em 0.5%. Quando se trata da bancada dos estados na Câmara, esse efeito do IRR é a elevação de 1.3%.

Table 19 Determinantes da unidade do voto de representantes das bancadas regionais na Câmara e no Senado e das bancadas estaduais na Câmara, 1989-2014

	regiões		estados
	CN	SN	CD
irr	0.03039 (0.000)	0.0047 (0.002)	0.0130 (0.000)
pct_coalیزão governo	0.20205 (0.000)	0.2626 (0.000)	0.4462 (0.000)
pct_partidos_relevantes	-0.1421 (0.000)	-0.1202 (0.001)	-0.1711 (0.000)
pct_voto_metro	-0.7878 (0.000)	-0.0015 (0.648)	-0.0980 (0.000)
mpv	-0.0389 (0.001)	-0.3642 (0.000)	-0.0476 (0.000)
pec	-0.0219 (0.045)	-0.2569 (0.000)	-0.03965 (0.000)
plp	-0.0367 (0.004)	-0.2310 (0.000)	-0.0469 (0.000)
pl	-0.0469 (0.000)	-0.3525 (0.000)	-0.0501 (0.000)
pib <i>per capita</i>	3.76e-06 (0.000)	-5.98e-07 (0.239)	-2.46e-06 (0.000)
constante	0.7318 (0.000)	0.7427 (0.000)	0.4978 (0.000)
r ²	0.0435	0.2824	0.1019
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000
N	8098	4154	38857

Variável dependente: índice de RICE

Valores P>|t| entre parênteses

Modelo: pooled, robusto

Cálculos com dados da Câmara e do Senado foram realizados separadamente.

Fonte: IPEA e IBGE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Ter uma porcentagem maior de partidos relevantes nas bancadas regionais e estaduais está negativamente associada com a coesão do voto. A diminuição fica entre 12% e 17%. Também reduzem a coesão das bancadas o voto metropolitano e o voto em cada uma das proposições de lei escolhidas. O pib *per capita* tem uma influência no geral positiva e diminuta

6.4 Conclusão

Membros do grupo de partidos relevantes e, também, representantes que pertencem à coalizão do governo têm alta unidade do voto nas duas casas legislativas. É igualmente alta a coesão da região norte – onde estão os estados super-representados. No outro extremo, a unidade de parlamentares que obtiveram votos concentrados nas áreas metropolitanas é baixa.

A coesão das bancadas regionais em ambas as casas e da bancada estadual na Câmara é impactada, sobretudo, pela posição da/do representante em relação ao governo. Isto é, em relação às bancadas, a porcentagem de representantes de partidos relevantes não aumenta a coesão, o que importa é se o partido pertence ou não à base de sustentação governamental.

Mais interessante para os objetivos da tese é observar que parlamentares de distritos sobrerrepresentados podem funcionar como uma bancada. O Rice desse grupo indica coesão média. Mas, a diferença em relação à coesão do voto de colegas de distritos regulares é pequena. No Senado, a coesão de voto “dos sobrerrepresentados” é maior do que na Câmara. Esse resultado se mantém mesmo quando medi a coesão apenas de parlamentares dos estados super-representados nas duas câmaras.

Se levarmos em conta os sistemas eleitorais de cada câmara, é coerente o resultado que evidencia que o grupo de parlamentares de distritos sobrerrepresentados vota junto mais no SN do que na CD. Uma vez que na primeira casa parlamentares do mesmo distrito podem representar diferentes círculos eleitorais, elas/eles são mais propensos a pertencer a diferentes coalizões e,

portanto, exibir um comportamento menos coeso nas votações do que parlamentares “sobrerrepresentados” da segunda casa.

A sobrerrepresentação também tem influência, pequena, sobre a coesão do voto das bancadas estaduais e regionais.

O cálculo do Rice apresenta limites para a análise comparativa do voto entre grupos com atributos diferentes – como a comparação entre membros da coalizão do governo e o da sobrerrepresentação, por exemplo - uma vez que cada valor de coesão do voto é aplicado para comparação interna ao próprio grupo. Por isso, na próxima seção farei as estimativas da probabilidade do voto igual de duplas de parlamentares de distritos sobrerrepresentados em comparação com os outros atributos.

7 AFINIDADE DE VOTO NO LEGISLATIVO

Esta seção tem o objetivo de responder qual a probabilidade de que uma dupla de parlamentares votará da mesma maneira, dada a sobrerrepresentação de seus distritos?

A resposta a essa questão permitirá aprofundar a discussão a respeito do pressuposto que a sobrerrepresentação é um dos principais determinantes dos resultados das votações legislativas.

7.1 Procedimento metodológico

Para cada votação nominal na Câmara e no Senado registrei o voto de cada possível par de parlamentares. Estimei, então, a probabilidade de que uma dupla de parlamentares votará da mesma maneira, uma vez que eles vêm de distritos sobrerrepresentados, pertencem à coalizão governamental, pertencem ao mesmo partido e obtiveram voto concentrado nas regiões metropolitanas.

Interessa saber se o fato de virem de distritos sobrerrepresentados afeta esta probabilidade e em que medida. Com base nos estudos revisados e no cálculo da coesão de voto apresentado na seção anterior, a expectativa é de uma resposta positiva.

Neste teste a unidade de análise são as díades de representantes em cada votação. Detalharei a seguir os procedimentos realizados:

- tratei cada votação separadamente
- computei duplas de parlamentares para cada voto
- estimei um modelo de regressão logística no qual a variável dependente indicava se a dupla de parlamentares votava de maneira igual ou não. As demais variáveis eram se a/os parlamentares eram: do mesmo estado; de distritos sobrerrepresentados; do mesmo partido; da coalizão do governo e, também se tinham obtido votos “metropolitanos”,

- com base nos coeficientes estimados no passo anterior, calculei a probabilidade marginal de "voto igual"
- calculei a distribuição das probabilidades para todas as votações condicionadas aos atributos dos pares.

Na primeira casa legislativa estiveram presentes em média 499 deputadas/os por votação, dos quais 216 votaram “sim” e 152 “não”. Na segunda casa, estiveram presentes em média 59 senadoras/es, dos quais 37 votaram “sim” e 18 “não”. Isto significa que para cada votação na CD houve 124261 pares distintos de parlamentares e no Senado foram 1711⁵¹.

A partir dos resultados sobre esses pares, estimei o efeito dos atributos escolhidos sobre a probabilidade de que votem da mesma maneira. Isto é, voto igual de uma dupla (variável dependente) como uma função de serem da coalizão do governo (no momento da votação), de advirem do mesmo estado, de pertencerem ao mesmo partido, de seus votos terem sido obtidos em regiões metropolitanas, e de terem sido eleitos em estados que sejam sobrerrepresentados.

O modelo de análise é:

$$DÍADES = f(IRR | \text{variáveis de controle})$$

7.2 Análise dos determinantes do voto igual no Congresso

Estimei a probabilidade marginal do voto igual de duplas com cada um dos atributos escolhidos. Os resultados para cada uma das votações ocorridas no período são apresentados em tabelas análogas à tabela 20.

Nesse modelo, a votação destacada como exemplo é a de número 1994014. Observa-se que nela, para uma dupla na qual cada parlamentar era de estados diferentes, a probabilidade marginal de que elas/eles tenham votado da mesma maneira foi 0.34; esta probabilidade para uma dupla de deputadas/deputados do

⁵¹ CD: [(499 x 499) – 499]/2 = 124251; Sen: [(59 x 59) – 59]/2 = 1711.

mesmo estado foi 0.35. Assim, nesta votação, o fato de que dois deputados representavam o mesmo estado aumentou a probabilidade de que votassem juntos em 0.01, ou seja, um efeito irrisório.

Table 20 Voto igual: exemplo do resultado da estimativa da probabilidade marginal do mesmo voto em cada votação*

	Delta-method				[95% Conf. Interval]	
	Margin	Std. Err.	z	P> z		
samestate						
0	.3372847	.0013506	249.72	0.000	.3346375	.3399319
1	.347913	.0055254	62.97	0.000	.3370833	.3587426
sameparty						
0	.3265315	.0014124	231.20	0.000	.3237633	.3292996
1	.4173808	.0041951	99.49	0.000	.4091586	.4256029
bothmetro						
0	.3397831	.0013214	257.13	0.000	.3371932	.3423731
1	.1826764	.0098802	18.49	0.000	.1633117	.2020412
bothoverrep						
0	.3402535	.0013867	245.37	0.000	.3375356	.3429714
1	.31737	.0040331	78.69	0.000	.3094653	.3252747
bothgovcoal						
0	.2614752	.001843	141.87	0.000	.257863	.2650875
1	.4112495	.0020195	203.64	0.000	.4072913	.4152077

Esclareci nos procedimentos que essas estimativas individuais foram realizadas para cada uma das 1680 votações ocorridas na Câmara e 856⁵² no Senado. Após essas estimativas, calculei a distribuição das probabilidades para todas as votações conjuntamente. Isto permitiu saber a extensão do efeito de cada variável. A tabela 21 mostra a distribuição dos coeficientes estimados.

⁵² Número total das votações no Senado é 859, porém, foram eliminadas 39 por ter sido identificado colinearidade (variáveis independentes correlacionadas).

Table 21 Distribuição de efeitos marginais na probabilidade de votação similar, Câmara e Senado, 1989-2014 (vários percentis) *

Percentis	10	25	50	75	90	99
câmara						
mesmo estado	-0.0144561	-0.004555	0.0060513	0.0180838	0.0305109	0.089304
mesmo partido	0.0104776	0.0426149	0.0721934	0.1109723	0.1789839	0.3921528
voto metro	-0.0485753	-0.0137419	0.017248	0.052542	0.0803797	0.1331123
sobrerrepresent	-0.0444251	-0.0195593	0.0067301	0.0323598	0.0591583	0.1172127
coalizão gov	-0.0450011	0.0644111	0.2052129	0.3126387	0.4080833	0.5317428
N 1680						
senado						
mesmo estado	-0.0461021	-0.0158317	0.026788	0.0801013	0.1404822	0.2730553
mesmo partido	-0.0435547	-0.0129239	0.0337184	0.1017811	0.2210863	0.3795506
voto metro	-0.097841	-0.0488856	-0.0047651	0.0457405	0.1062216	0.2142863
sobrerrepresent	-0.0845762	-0.0416631	0.0019263	0.0566352	0.1120397	0.211741
coalizão gov	-0.0711728	0.0773237	0.2907167	0.4429016	0.5720618	0.7786783
N 856						

*As células contêm a diferença entre a categoria explícita na tabela e o seu oposto. Por exemplo, “mesmo estado” significa a probabilidade marginal de que uma dupla de legisladores do mesmo estado vote de maneira similar menos esta probabilidade para um par de estados diferentes. Portanto, uma diferença positiva significa que parlamentares com atributos similares têm uma probabilidade marginal de votarem da mesma forma maior do que a de parlamentares com atributos distintos.

Fonte: TSE, Banco de dados legislativos – Cebrap. Compilado pela autora

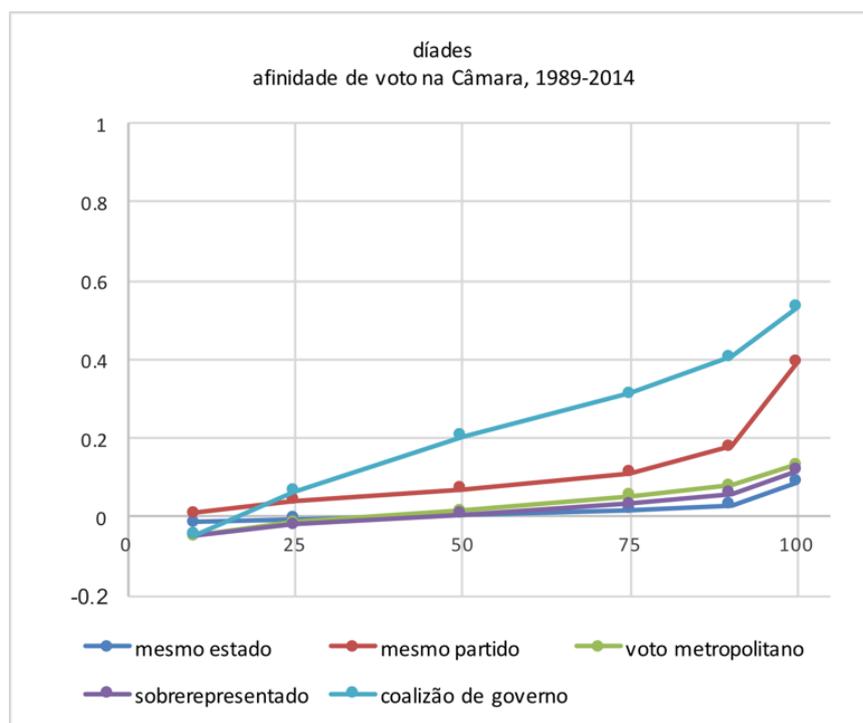
Os principais atributos que afetam a similaridade de voto na Câmara são se o par de parlamentares pertence ao mesmo partido e, principalmente, se participa da coalizão do governo. Em 50.0% das votações, a probabilidade de que uma dupla de deputadas/deputados do mesmo partido vote de maneira afim é pelo menos 7% maior do que se fosse de partidos diferentes; em 25.0% das votações a porcentagem é 11.0% ou mais.

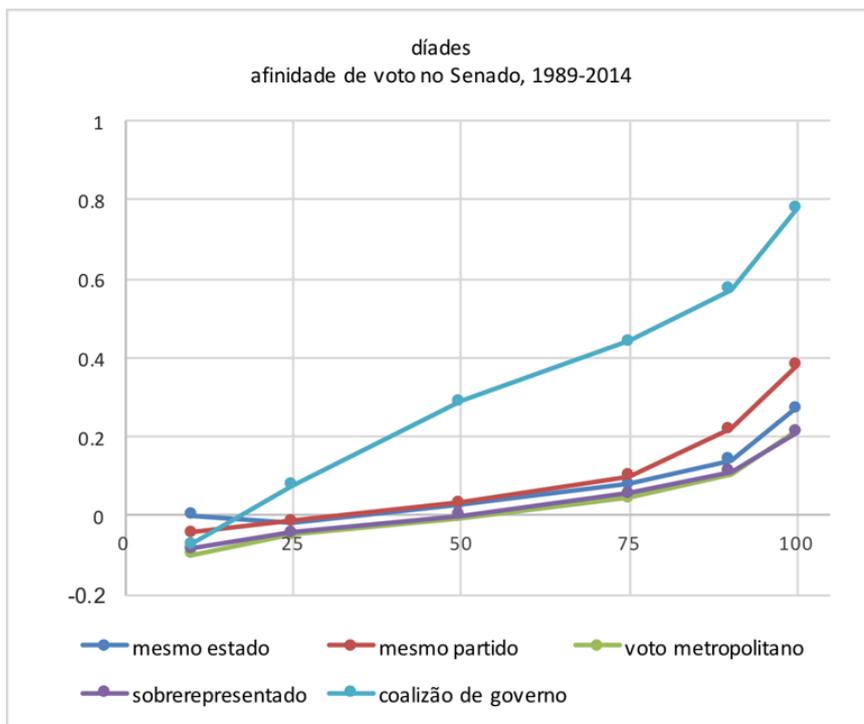
O efeito é maior quando se trata da participação na coalizão do governo: em 50.0% das votações, a probabilidade do voto igual é pelo menos 20.0% maior do que se a díade não participasse da coalizão; em 25.0% das votações a probabilidade do voto idêntico é maior que 31.0% do que se não pertencesse à coalizão.

O fato de uma dupla de deputadas/deputados advir de DSO, ser do mesmo estado e ter sua base de votos em áreas metropolitanas pouco afeta a probabilidade de que vote de maneira similar.

No Senado o efeito da participação na coalizão do governo é maior, mas o efeito da afiliação partidária é menor do que na Câmara. Em 50.0% das votações, a probabilidade de que uma dupla de senadoras/senadores membros da coalizão governamental vote da mesma maneira é de pelo menos 29.0% maior do que de uma dupla que não pertence à coalizão, no caso dos partidos essa probabilidade é de 3.0%. Tal como na Câmara, os demais atributos têm menor impacto na probabilidade de que um par de representantes vote de maneira similar (tabela 21 e figura 19).

Figure 19 Distribuição dos efeitos marginais na probabilidade de voto similar, Câmara e Senado, 1989-2014 (vários percentis)

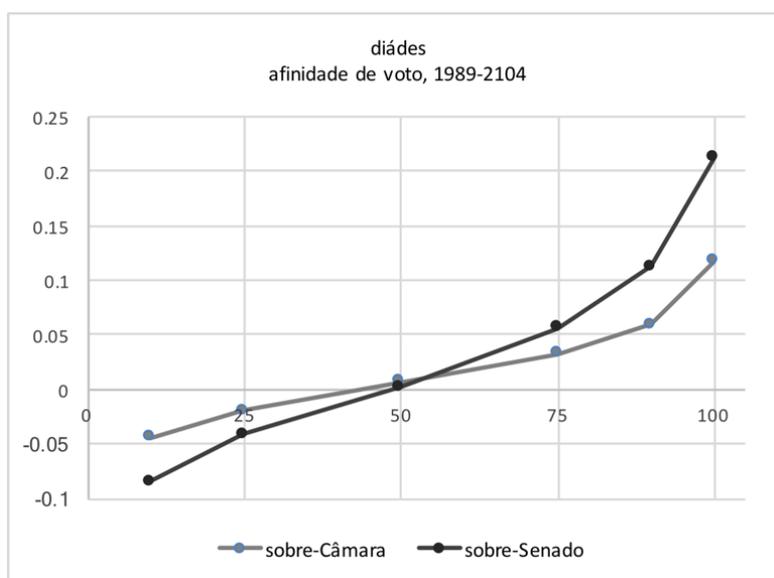




Fonte: TSE, Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Para este trabalho importa observar com mais atenção a distribuição dos efeitos marginais da sobrerepresentação na probabilidade de voto similar. Nas duas câmaras os coeficientes negativos são menores e contrabalançam coeficientes positivos. Em pelo menos 50% das votações o efeito da sobrerepresentação no Senado é menor do que na Câmara, isso se inverte, se observarmos apenas por volta de 25% delas ou menos (figura 20).

Figure 20 Distribuição dos efeitos marginais da sobrerrepresentação na probabilidade de voto similar, Câmara e Senado, 1989-2014 (vários percentis)



Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

7.3 Conclusão

Na Câmara e no Senado, afinidade de voto é mais provável se as/os representantes pertencem à coalizão do governo. Estar afiliado ao mesmo partido também importa. Os demais atributos selecionados têm um impacto pequeno ou quase nulo no voto de duplas de representantes.

Os resultados do teste permitiram responder à questão inicial da seção: qual a probabilidade de que uma dupla de parlamentares votará da mesma maneira, dada a sobrerrepresentação de seus distritos? Em 50% das votações esta probabilidade é menor do que 0.7% na Câmara e 0.2% no Senado. Se observamos a partir da mediana, a relação entre as duas câmaras se inverte, quer dizer, o efeito é positivo e maior no Senado do que na Câmara.

Na próxima seção apresento os testes sobre a participação de parlamentares dos DSO nas coalizões vitoriosas. Essa é análise central da tese, a qual aprofunda as discussões sobre a afinidade (díades) e a coesão de voto.

8 COALIZÕES VITORIOSAS E A DEPROPORCIONALIDADE DISTRITAL

A última análise é a da participação de parlamentares de estados sobrerrepresentados em coalizões vitoriosas.

O conceito de coalizão implica um grupo de indivíduos que concordam em agir de forma combinada. Mais especificamente o acordo em “agir como um” é conscientemente organizado pelos membros da coalizão e envolve negociações que leva em conta “o peso que um membro traz para a coalizão e sua potencial recompensa em caso de sucesso”⁵³ (Groennings et al. 1970, p.6 apud; Koehler 1975, p.28). Por sua vez, coalizão vencedora, é a coalizão composta pelo número de parlamentares necessários para assegurar a aprovação de uma proposição legislativa determinada.

Vimos que uma parte da literatura sobre a construção de coalizões toma como certo que os estados menos populosos participam mais frequentemente das coalizões vencedoras, dados os incentivos subjacentes às barganhas legislativas por projetos distributivos. Mas, ressaltamos, também, que há poucas evidências que compravam este efeito da sobrerrepresentação. Para outra parte, as regras institucionais que balizam as relações no interior do legislativo, e desse com o executivo, dão centralidade ao papel dos líderes partidários e ao executivo nas votações, em geral, e no processo orçamentário, em particular. Desta forma, ser membro da coalizão do governo e os partidos seriam relevantes para prever a participação em coalizões vencedoras.

Na análise a seguir apresento os testes que realizei para verificar os pressupostos dessas duas correntes teóricas. Se a primeira for mais acurada, observaremos que parlamentares de distritos sobrerrepresentados têm grande probabilidade de participar de coalizões vitoriosas. Se a segunda for a mais adequada para explicar o comportamento nas votações, veremos que pertencer à

⁵³ The concept of a coalition implies more than a group of individuals simultaneously performing the same act. It is generally specified (Groennings, Kelleyand, Leiserson,1970, p. 6) that agreement to "act as one" is consciously arranged by the members. Such agreement involves negotiation with respect o the weight a member brings to the coalition and his prospective payoff in in the event of success.

base de suporte do governo e o partido é que têm maior efeito sobre esta probabilidade.

8.2 Procedimento metodológico

A unidade de análise é a legisladora ou o legislador individualmente e também os grupos por atributos. A pergunta a ser respondida é: qual a probabilidade de que representantes de distritos sobrerrepresentados participem da coalizão vitoriosa? Sabemos que a expectativa gerada pelos estudos sobre o tema é que essa probabilidade seja considerável, isto é, que esse grupo de parlamentares seja propenso a participar das coalizões legislativas.

Para o teste, observei em cada votação qual a alternativa que venceu (aprovar ou bloqueando o projeto de lei) e computei a probabilidade de um indivíduo ter ou não votado com a alternativa vitoriosa (variável dependente) em relação aos atributos: ser de estado sobrerrepresentado, estado de origem, voto metropolitano, partido, e ser membro da coalizão do governo (variáveis independentes).

Estimei, também, essa probabilidade considerando o tipo de proposição legislativa votada.

Nos cálculos a variável dependente – voto com a coalizão vitoriosa - é uma Dummy e assume o valor = 1 se o indivíduo votou com a alternativa vencedora e 0 se votou com a alternativa perdedora.

O índice de representação relativa é uma variável independente contínua, mas também serviu de base para a construção de variáveis dicotômicas, conforme os grupos ou classes de sobrerrepresentação definidas no método da tese.

Esclareço que, com mais frequência do que nas análises anteriores, fiz os cálculos separadamente para cada classe de representação. A razão é que, coerente com o modelo de barganhas legislativas com base na compra de voto, na análise da participação em coalizões vitoriosas é especialmente importante distinguir no Congresso brasileiro o conjunto geral de representantes “baratos” e o subconjunto, em seu interior, daqueles ainda “mais baratos”.

Para facilitar a exposição referir-me-ei às legisladoras e aos legisladores de cada classe de representação como: a/os regulares, a/os sobre ou super-representados, as/os moderados, como uma forma reduzida de dizer: legisladoras/legisladores de distritos sobrerrepresentados, por exemplo.

Além das classes de representação distrital, as demais variáveis independentes também são binárias. Chamo a atenção aqui sobre a importância das características desses partidos para a análise das coalizões legislativas: o PT, o PMDB, o PSDB e o PFL/DEM têm relevância na formação da coalizão do governo no legislativo e relevância na arena da oposição⁵⁴.

O modelo de análise é:

$$\text{coal_vit} = f(\text{IRR} \mid \text{variáveis de controle})$$

8.3 Análise da participação em coalizões vitoriosas

Cada teste realizado respondeu a interrogações parciais que elaborei para ao final discutir a pergunta geral da seção. Farei a exposição dos resultados, portanto, apresentando cada questão e o resultado subsequente.

As questões preliminares nessa análise é qual o número de representantes que participou de coalizões vitoriosas e qual a proporção que advêm de distritos sobrerrepresentados? Representantes “sobrerrepresentados” puderam formar uma maioria em cada câmara? Quantas vezes elas /eles votaram com a coalizão vitoriosa?

A tabela 22 mostra que o número de parlamentares sobrerrepresentados na Câmara não é suficiente para constituir uma maioria. Representantes “baratos” compuseram 13% dos membros em qualquer votação⁵⁵. No Senado, tais

⁵⁴ The relevance of a party is a function not only of the relative distribution of power – as is obvious – but also, and especially, of its position value, that is, of its positioning along the left-right dimension [...] ...we must count all the parties that have either a governmental relevance in the coalition-forming arena, or a competitive relevance in the oppositional arena” (Sartori 2005, 107, 108)

⁵⁵ total de parlamentares da classe/total de cadeiras legislativas

parlamentares são a maioria (57%). Portanto, na Câmara, mesmo que sempre atuassem como um bloco, as/os sobrerrepresentados sozinhos não seriam capazes de trazer uma proposição à vitória. O subconjunto de super-representados (“super-baratos”), totalizaram 8% e 16%, respectivamente, significando que, nas duas casas, representantes desses estados também precisam formar alianças visando atingir resultados de sua preferência nas votações legislativas.

Em todas as classes de representação, cerca de 70% de legisladoras/legisladores participaram das votações nominais⁵⁶. O dado indica que parlamentares dos distritos sobrerrepresentados não estão sob pressão ou demanda particular para participar das votações.

Além disso, a participação de sobrerrepresentados nas coalizões vitoriosas não foi muito superior da proporção de colegas “regulares”⁵⁷. Em ambas as câmaras e seja qual for a classe de representação, parlamentares têm por volta de 55% de chance de votar com a coligação vencedora. Mas, é possível observar uma discreta maior propensão entre sobrerrepresentados. Na Câmara, parlamentares sobrerrepresentados têm cerca de 2% a mais de chance de votar com a alternativa vitoriosa do que os “regulares”, no Senado essa diferença é 3%. Quando se trata de super-representados, essa diferença tem um incremento de um ponto na Câmara e quase 2 pontos no Senado.

⁵⁶ total de parlamentares *participantes* da classe/ total de parlamentares da classe.

Considereei participantes as/os representantes que votaram sim ou não (pela aprovação ou recusa). Em algumas votações o total de parlamentares registrados era um pouco menor que o total de cadeiras. Para contornar o problema, acrescentei ao número de faltas registrado os valores restantes, distribuídos de forma proporcional entre as classes de representação.

⁵⁷ total de parlamentares da classe que votaram com a alternativa vencedora/total de parlamentares da classe

Table 22 Participação agregada de representantes de distritos sobre e sub-representados na Câmara e no Senado, 1989-2014

	CD	SN
parlamentares em cada casa legislativa (legislaturas após CF 1988)	513	81
parlamentares que participaram nas votações em cada legislatura (média)	499	59
parlamentares de distritos <i>sobrerrepresentados</i>	12.9	56.8
super-representados	7.7	16.0
de moderada sobrerrepresentação	5.3	40.9
parlamentares de distritos regulares	87.0	43.2
taxa de participação nas votações de parlamentares de distritos <i>sobrerrepresentados</i>	71.4	67.9
super-representados	70.0	68.3
de moderada sobrerrepresentação	73.5	67.8
taxa de participação nas votações de parlamentares de distritos regulares	72.1	68.3
parlamentares dos distritos <i>sobrerrepresentados</i> que votaram com a coalizão vitoriosa	55.0	55.8
super-representados	56.3	57.4
de moderada sobrerrepresentação	52.7	55.2
parlamentares distritos regulares que votaram com a coalizão vitoriosa	53.0	52.7

Nota: Com exceção das duas primeiras linhas, todos os registros da tabela representam porcentagens em cada votação, referentes às votações nominais válidas e não unânimes. Participação significa somente os votos sim ou não.

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

8.3.1 Cenários Contrafatuais

Busquei saber: qual o peso das legisladoras e dos legisladores sobrerrepresentados para a obtenção da vitória nas votações legislativas? A expectativa seria observar um peso relativamente maior desse grupo. Para responder construí três cenários com exercícios contrafatuais, como sumarizado na tabela 23.

Table 23 Peso de representantes dos distritos sobrerrepresentados para a obtenção da vitória nas votações legislativas, Câmara e Senado, 1989-2014

	CD	SN
parlamentares de distritos sobrerrepresentados são cruciais nas coalizões vitoriosas?		
contrafatuais: <u>os resultados das votações seriam invertidos se:</u>		
parlamentares dos distritos <i>sobrerrepresentados</i> que votaram com a proposição vencedora tivessem votado com a alternativa perdedora.	8.7	96.6
super-representados	4.4	11.7
de moderada sobrerrepresentação	3.6	56.2
parlamentares dos distritos <i>sobrerrepresentados</i> que não-participaram tivessem votado com a alternativa perdedora	3.0	13.7
super-representados	1.5	2.5
de moderada sobrerrep	1.0	8.2
parlamentares dos distritos <i>sobrerrepresentados</i> que votaram com a alternativa vencedora não participassem da votação	0.40	28.6
super-representados	0.17	3.7
de moderada sobrerrep	1.5	15.3

Nota: Porcentagens referentes às votações nominais válidas e não unânimes.

Participação significa somente os votos sim ou não.

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

No primeiro cenário, simulei que parlamentares sobrerrepresentados que, de fato, votaram com a alternativa vencedora, passaram a votar com a alternativa perdedora. Isso permitiu observar, de forma agregada, quão cruciais são as/os sobrerrepresentados, no sentido que sua deserção de uma coalizão vencedora a tornaria perdedora. A equação para essa simulação é a seguinte:

$$pivot_{vitoriosa} = \left(\frac{v_{vencedor}}{v_{total}} \right) - \left(\frac{sobre_{vencedor}}{v_{total}} \right)$$

onde:

$v_{vencedor}$ = total de votos com a alternativa vencedora

v_{total} = total de votos (votos sim e não)

$sobre_{vencedor}$ = parlamentares de distritos sobrerrepresentados (ou super ou moderados) que votaram com a alternativa vencedora

$pivot_{vitoriosa} < 0.5$ significa que parlamentares de distritos sobrerrepresentados (super ou moderados) que votaram com a coalizão vitoriosa foram cruciais. Isto é, elas/eles teriam revertido o resultado se tivessem votado com a alternativa perdedora.

Constatee que legisladoras/legisladores sobrerrepresentados foram cruciais em uma parcela não desprezível das votações na Câmara e em praticamente todas ocorridas no Senado. Se o grupo de sobrerrepresentados na CD tivesse deixado de votar com a alternativa vencedora poderia ter mudado o resultado de vitória em derrota em 8.7% do total das votações, enquanto que no SN poderiam ter invertido o resultado de 96.6% das votações.

Parlamentares super-representados, isoladamente, teriam sido cruciais em 4.4% das votações na Câmara e em 12% delas no Senado. Por sua vez, destacando apenas moderados, 3.6% e 56.2% das votações teriam os resultados invertidos, respectivamente.

No segundo cenário, simulei que parlamentares sobrerrepresentados que, na realidade, faltaram, se abstiveram ou obstruíram, agora, votam com a alternativa perdedora. A equação é:

$$perdedor_{novo} = \frac{sobre_{abs} + v_{perdedor}}{sobre_{abs} + v_{total}}$$

$$vencedor_{novo} = 1 - perdedor_{novo}$$

onde

$sobre_{abs}$ = parlamentares de distritos sobrerrepresentados (ou super ou moderado) que não participaram da votação seja por abstenção, obstrução ou falta

$v_{perdedor}$ = total de votos com a alternativa perdedora

v_{total} = total de votos (votos sim e não)

$perdedor_{novo} > vencedor_{novo}$ significa parlamentares não-participantes de distritos sobrerrepresentados (ou super ou moderados) teriam revertido a proposição de perdedora para vencedora se tivessem votado com a alternativa perdedora.

Vimos que uma das maneiras de parlamentares afetarem os resultados legislativos é não participando na votação. A não participação - na forma de falta, abstenção ou obstrução - pode ser uma estratégia para influenciar os resultados, como, por exemplo, ajudando maiorias frágeis ou impedindo que o quórum exigido seja atingido⁵⁸.

No cenário no qual as/os sobrerrepresentados que não participaram da votação, agora votaram com a alternativa que havia perdido, o resultado teria sido revertido em porcentagens diminutas na Câmara (3.0%) e consideráveis no Senado (13.7%). O mesmo padrão ocorre se observamos as/os moderadamente sobrerrepresentados. O efeito do voto das legisladoras e dos legisladores super-representados é pequeno nas duas casas.

No terceiro exercício, simulei que parlamentares sobrerrepresentados que, de fato, votaram com a alternativa vencedora, tinham desertado e não participado da votação. A equação para esse cenário é:

$$vence_{desertor} = \frac{outro_{vencedor}}{outro_{vencedor} + v_{perdedor}}$$

$$perde_{desertor} = 1 - vence_{desertor}$$

⁵⁸ Descrevi as formas de voto e não-voto e as regras gerais da votação no Congresso brasileiro nas seções 4 e 6.

onde

$outror_{vencedor}$ = parlamentares que votaram com a alternativa vencedora, mas que não são dos distritos sobre-representados (ou não são dos super-representados ou dos moderados)

$v_{perdedor}$ = total de votos com a alternativa perdedora

$perde_{desertor} = 1 - vence_{desertor}$ significa que parlamentares sobre-representados (ou super ou moderados) que votaram com a alternativa vencedora teriam revertido o resultado de vencedora para perdedora se desertassem da coalizão (não participassem da votação).

O efeito sobre os resultados legislativos na Câmara é desprezível. No Senado, o efeito é expressivo quando se trata do grande grupo de sobre-representados e do subgrupo de moderados: os resultados seriam invertidos em 28.6% das votações no caso da deserção de sobre-representados e em 15.3% se houvesse a deserção apenas de moderados. A não participação apenas de super-representados, sozinhos, altera pouco os resultados (3.7%).

Fiz esses mesmos exercícios identificando as diferentes matérias da votação: medidas provisórias, emendas constitucionais, projetos de lei complementar e projetos de leis gerais e uma categoria residual que engloba as proposições restantes⁵⁹. O propósito é saber se parlamentares sobre-representados seriam mais ou menos cruciais a depender do tipo de proposição legislativa.

Apresento o resultado das três simulações na tabela 24, mas discutirei apenas o primeiro teste - o deslocamento do voto das/dos sobre-representados da coalizão vitoriosa para a alternativa perdedora - porque nos outros dois, as proporções de mudança seguiram mais ou menos o mesmo padrão, embora com valores acentuadamente menores.

⁵⁹ Os tipos de proposições legislativas e seus sistemas de votação e aprovação estão listados no quadro 2 na seção sobre o método

Table 24 Peso de parlamentares, dos distritos sobrerrepresentados nas votações de projetos de leis, Câmara e Senado, 1989-2014

	MPV		PEC		PLP		PL		Outras	
	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN
parlamentares de distritos sobrerrepresentados são cruciais nas coalizões vitoriosas?										
contrafatuais: <u>os resultados das votações seriam invertidos se:</u>										
parlamentares dos distritos <i>sobrerrepresentados</i> que votaram com a proposição vencedora tivessem votado com a alternativa perdedora	12.9	100.0	2.6	98.5	8.7	100.0	12.1	99.4	4.3	92.2
super-representados	7.0	30.3	1.1	12.2	3.8	10.7	6.0	15.8	2.2	3.6
de moderada sobrerrep	6.3	82.6	0.9	72.7	2.7	54.7	4.7	86.1	1.4	22.7
parlamentares dos distritos <i>sobrerrepresentados</i> que não-participaram tivessem votado com a alternativa perdedora	4.6	27.5	0.7	11.2	4.4	9.3	3.4	22.2	2.9	7.5
super-representados	2.2	7.3	0.4	1.0	2.2	1.3	1.6	3.5	1.4	1.5
de moderada sobrerrep	1.7	19.3	0.2	3.4	1.6	5.3	0.7	16.4	1.4	3.9
parlamentares dos distritos <i>sobrerrepresentados</i> que votaram com a alternativa vencedora não participassem da votação	6.8	49.5	1.3	30.2	3.3	26.7	4.9	49.1	1.4	10.7
super-representados	3.3	13.8	0.2	2.9	1.6	2.7	1.8	3.5	0.7	1.2
de moderada sobrerrep	2.8	26.6	0.4	17.1	1.1	12.0	1.6	24.6	0.7	6.6

Nota: Porcentagens referentes às votações nominais válidas e não unânimes. Participação significa somente os votos sim ou não.

MPV – medidas provisórias; PEC – propostas de emendas constitucionais; PLP – projetos de lei complementar; PL: projetos de lei ordinária e do Congresso Nacional (leis orçamentárias) Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

A proporção de vitórias que poderiam ter se tornado derrotas se deputadas/deputados sobrerrepresentados mudassem seu voto fica entre 9% e 12% para as medidas provisórias, projetos de lei complementar e projetos de lei comuns. A taxa de mudança no resultado para as emendas constitucionais é de 2.6%. Chama a atenção que no Senado, tanto para as emendas constitucionais, quanto para qualquer outro tipo de matéria examinado a taxa de reversão do resultado é bastante alto, próximo à 100%, indicando que nessa casa legislativa legisladoras/legisladores sobrerrepresentados são cruciais.

Considerando o deslocamento do voto apenas de super-representados, a variação relativa entre os tipos de lei permanece a mesma na CD, embora a proporção das votações afetadas seja menor do que quando tratamos do grupo completo de sobrerrepresentados. No SN, ocorrem alterações mais substantivas: a taxa de mudança dos resultados dos decretos executivos (30%) é praticamente o dobro da inversão que ocorreria nos desfechos das votações dos projetos de lei e, principalmente, das emendas constitucionais.

Assim, no primeiro cenário construído com as/os super-representados, o número de votações afetadas no SN é aproximadamente 2 vezes maior do que na CD quanto se trata das proposições das categorias residuais, dos projetos de lei complementar e das leis ordinárias. No caso das medidas provisórias, o número de votações alteradas é 4 vezes maior; e das emendas constitucionais, parlamentares super-representados no SN poderiam ter mudado o resultado doze vezes mais frequentemente do que na CD.

Para interpretar a diferença entre as duas casas legislativas, há de se levar em conta que senadoras/senadores sobrerrepresentados constituem, em média, 16% em cada votação, enquanto que deputadas/deputados sobrerrepresentados representam 8% (tabela 22). Mas, se olharmos apenas para a classe dos “super”, a proporção de senadoras/senadores super-representados é “apenas” 2 vezes maior do que a parcela de deputadas/deputados super-representados. Noto que na votação dos projetos de lei, senadoras/senadores super-representados poderiam hipoteticamente provocar a reviravolta no resultado das votações pelo menos 2 vezes mais frequentemente que as/os colegas da CD. Como vimos, no parágrafo

acima, comparativamente a frequência da modificação é bem mais alta nas votações das MPVs, PECs e PLPs.

8.3.2 Probabilidades individuais

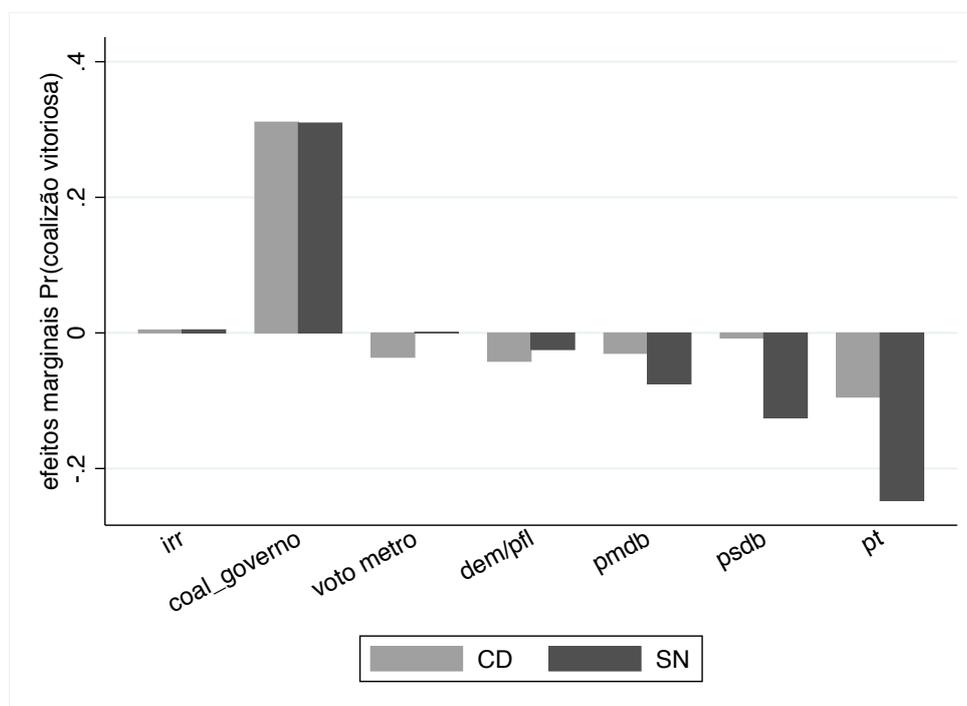
Após os três exercícios com os grupos de classes de representantes, realizei, também, a análise individual a fim de verificar a probabilidade de uma/um parlamentar de distrito sobrerrepresentados se juntar à coalizão vitoriosa em uma determinada chamada.

Estimei um modelo logístico e os efeitos marginais, nos quais a variável dependente é se uma/um representante votou com a alternativa vencedora e as independentes são aqueles atributos destacados na tese: o índice de representação do seu estado, a porcentagem de voto metropolitano, ser filiado a um partido relevante e ser membro da coalizão do governo.

Mantendo todas as outras variáveis independentes constantes, podemos esperar que ser da coalizão governamental aumenta a chance de que a/o representante votará com o resultado vitorioso em 31 pontos percentuais em comparação com quem é da oposição ao governo, nas duas casas. Em relação ao IRR, a mudança de uma “unidade”⁶⁰ no seu valor aumenta a chance do/da parlamentar participar da coalizão vitoriosa em 0.4 pontos percentuais na Câmara e 0.5 pontos percentuais no SN. Ter obtido voto na região metropolitana e o pertencimento a um dos partidos relevantes, de forma isolada, diminuiu a probabilidade de votar com a coalizão vitoriosa (na CD) ou seu aumento é desprezível (no SN) (figura 21; apêndice: tabelas 44 e 45).

⁶⁰ Lembro que os “efeitos marginais mostram a mudança na probabilidade quando o preditor ou variável independente aumenta em uma unidade. Para variáveis contínuas isto representa a mudança instantânea [ou infinitesimal] dado que a “unidade” pode ser muito pequena. Para variáveis binárias, a mudança é de 0 a 1...” (p.8) <http://dss.princeton.edu/training/Margins.pdf>

Figure 21 Probabilidade marginal de que a/o representante votará com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014



Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, elaborado pela autora

Usei, também, dois modelos nos quais incluí *interações* entre as variáveis. Nos modelos controlei as estimativas pela filiação a partidos relevantes⁶¹. O recurso da interação se justifica porque o efeito da sobrerrepresentação, ou de outros atributos, pode ter sido intermediado pela participação na coalizão do governo e pelo tipo de proposição legislativa votado.

No primeiro modelo, verifiquei novamente a probabilidade de que a/o parlamentar sobrerrepresentado votará com a coalizão vitoriosa e, nele, inseri a interação desse atributo com a condição de participar na coalizão governamental. No segundo, a interação é tripla. Acrescentei a condição da matéria da votação ter sido uma medida provisória - MPV.

⁶¹ Experimentei cálculos com cada partido relevante junto com o voto metropolitano. Os resultados são semelhantes. Diante disso, minha decisão em usar unicamente a variável partidos relevantes se deve ao fato de permitir a representação gráfica e tabelas mais simples. Além disso, os dados disponíveis para os votos na área metropolitana não cobrem todos os anos do período.

Para sustentar esses modelos, além da constatação da importância da coalizão do governo, retomo a discussão sobre a centralidade do Executivo brasileiro na formulação e na implementação do orçamento, isto é, sua autoridade decisória e de execução sobre os recursos fiscais, em especial, as transferências voluntárias examinadas na seção 4. Como esses recursos orçamentários aprovados pelo Congresso não são vinculativos, no sentido que é permitido constitucionalmente que o Executivo implemente tudo, parte ou nada do que foi aprovado, o governo está em posição para usar esses recursos para construir ou manter a coalizão que sustenta seu programa no Congresso. Por esta razão, é provável que o executivo seja o principal formador das coalizões legislativas e, nesse intento, diferencie representantes em termos de seu “preço” nos termos do modelo de barganha por projetos distributivos e das teorias sobre a representação legislativa desproporcional. Nessa esteira, a escolha das MPVs se deve ao fato que esse tipo de projeto pode ser razoavelmente visto como de especial interesse para o governo. Por esta razão, as votações dessa matéria também poderiam modificar a participação de legisladores sobrerrepresentados nas coligações vitoriosas.

Iniciarei expondo a diferença entre o voto da base governamental e o da oposição (tabela 25; apêndice: tabela 46). Tudo mais mantido igual, na Câmara, a probabilidade de um membro da oposição votar com a coalizão vencedora é de 35%, enquanto que essa probabilidade para participantes da coalizão do governo é de 66%. No Senado, a probabilidade de votar com a alternativa vitoriosa é 51% para a/o representante da oposição e 84% para quem é da coalizão governamental⁶². Dito de outro modo, a diferença entre o membro da oposição e o “do governo” é de pouco mais que 30 pontos percentuais nas duas casas, a favor desse último.

O efeito da sobrerrepresentação é menor. A chance do deputado sobrerrepresentado votar com a alternativa vencedora é 1.5 pontos percentuais mais alta do que do regular. No Senado a diferença é de aproximadamente 3.

Observe, agora, o impacto da interação da sobrerrepresentação com a posição em relação ao governo. O resultado é o seguinte: na CD a chance de votar com a alternativa vencedora é de 66% entre parlamentares da coalizão do governo,

⁶² Interpretei os resultados dos cálculos dos efeitos marginais (tabela 20) e da margem preditiva (table 21), conforme sugerido em <http://dss.princeton.edu/training/Margins.pdf>.

tanto fazendo que ela/ele seja sobrerrepresentado ou regular. Porém, se forem deputadas/deputados da oposição, a chance é menor: 39% para a/o sobrerrepresentado e 35% para a/o regular. Apesar de menor, como visto, há uma diferença 4 pontos percentuais a favor de parlamentar que advém de distrito sobrerrepresentado. No SN, a probabilidade da/do sobrerrepresentado da base do governo votar com a alternativa vitoriosa é de 85%. Isso representa uma diferença de 2 pontos percentuais a mais de chance do que uma/um colega também da coalizão governamental, porém que seja regular. Se forem da oposição a probabilidade é de 53% (sobrerrepresentados) e 49% (regular). Quer dizer, no Senado ser sobrerrepresentado e “governamental” aumenta a probabilidade de voto alinhado à opção vitoriosa em 2 pontos percentuais em comparação com representantes regulares; se forem da oposição a diferença em favor de sobrerrepresentados é de 4 pontos percentuais.

Table 25 Margem preditiva: chance da/do representante da coalizão governamental que advém de estado sobrerrepresentado votar com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014

	Margem preditiva	
	CD	SN
coalizão governamental	0.6612 (0.000)	0.8418 (0.000)
oposição	0.3539 (0.000)	0.5140 (0.000)
sobrerrepresentado	0.5596 (0.000)	0.7646 (0.000)
regular	0.5449 (0.000)	0.7359 (0.000)
coal_governamental e sobrerrepres	0.6615 (0.000)	0.8526 (0.000)
coal_governamental e regular	0.6612 (0.000)	0.8274 (0.000)
oposição e sobrerrepresentado	0.3878 (0.000)	0.5294 (0.000)
oposição e regular	0.3489 (0.000)	0.4937 (0.000)
N	837499	52362

A variável dependente é a participação na coalizão vitoriosa

Valores P>|z| entre parênteses

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

O exame dessa interação com as votações das medidas provisórias expõe que entre deputadas/deputados da coalizão governamental, a probabilidade de votar com a alternativa vencedora é maior em votações de outros projetos de lei que não sejam as MPVs: diferença de 4 pontos percentuais a favor de outros projetos; entre membros da oposição, a diferença em detrimento das medidas provisórias é de 3 pontos percentuais. No SN, as respectivas diferenças na probabilidade é de 2 e 7 pontos percentuais a favor dos outros tipos de projetos de lei, no caso de senadora/senador ser da coalizão do governo ou da oposição, respectivamente (tabela 26).

Chama a atenção que, na CD a probabilidade do voto de membros da coalizão do governo com a alternativa vitoriosa nas votações das MPVs seja de 63%, restando, portanto, um número considerável de deputadas/deputados com chance de votar esse projeto de lei em desajuste com a coalizão vitoriosa. Essa margem sobranete é bem menor no SN, onde a chance de voto do decreto executivo com alternativa vencedora é de 82%. De toda forma, a diferença entre membros da base do governo e os da oposição que votaram com a alternativa vitoriosa na votação das MPV é de 30 pontos percentuais na CD e, 36 no SN.

Por sua vez, a diferença entre a chance de uma/um sobrerrepresentado e a chance de parlamentar regular votarem com a opção que ganhou nas votações das MPVs fica em torno de 3 pontos percentuais nas duas câmaras. Todavia, se observarmos nessas mesmas votações o comportamento de quem é sobrerrepresentado e base do governo, em contraste com o indivíduo que é da oposição, seja sobrerrepresentado ou regular, veremos que essa diferença retorna aos patamares de 30 pontos percentuais na CD e 41 no SN. Isso mostra a força da influência da posição parlamentar em relação ao governo.

Table 26 Margem preditiva: chance de que a/o representante da coalizão governamental que advém de estado sobrerrepresentado votar com a coalizão vitoriosa nas votações das medidas provisórias, Câmara e Senado, 1989-2014

	Margem preditiva	
	CD	SN
coalizão governamental e mpv	0.6308 (0.000)	0.8209 (0.000)
coal_governamental e diferente projeto lei	0.6715 (0.000)	0.8437 (0.000)
oposição e mpv	0.3263 (0.000)	0.4571 (0.000)
oposição e diferente projeto de lei	0.3644 (0.000)	0.5277 (0.000)
sobrerrepresentado e mpv	0.5445 (0.000)	0.7329 (0.000)
sobrerrepres e diferente projeto de lei	0.5652 (0.000)	0.7693 (0.000)
regular e mpv	0.5132 (0.000)	0.7095 (0.000)
regular e diferente projeto de lei	0.5560 (0.000)	0.7289 (0.000)
governo + sobre + mpv	0.6532 (0.000)	0.8158 (0.000)
governo + sobre + diferente projeto de lei	0.6643 (0.000)	0.8561 (0.000)
governo + regular + mpv	0.6275 (0.000)	0.8277 (0.000)
governo + regular + diferente projeto de lei	0.6726 (0.000)	0.8272 (0.000)
oposição + sobre + mpv	0.3612 (0.000)	0.4996 (0.000)
oposição + sobre + diferente projeto de lei	0.3977 (0.000)	0.5379 (0.000)
oposição + regular + mpv	0.3211 (0.000)	0.4011 (0.000)
oposição + regular + diferente projeto de lei	0.3594 (0.000)	0.5141 (0.000)
N	837499	52362

A variável dependente é a participação na coalizão vitoriosa

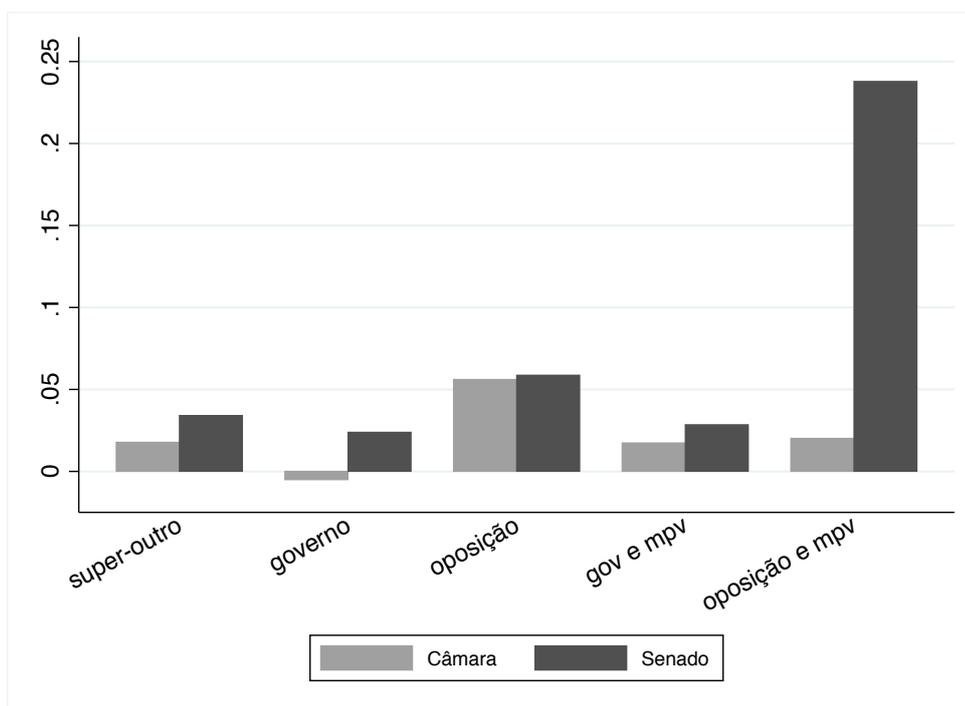
Valores $P > |z|$ entre parênteses

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

Os cálculos salientando somente parlamentar da classe da super-representação apontam que os valores relativos das interações em cada uma das câmaras são semelhantes aos sintetizados acima. Representei esse resultado na

figura 22 (apêndice: tabelas 46 e 47), na qual os valores são o resultado da diferença da probabilidade marginal do voto com a coalizão vitoriosa entre a/o parlamentar super-representado e seu colega de outro tipo de distrito.

Figure 22 Diferença na probabilidade marginal do voto com a coalizão vitoriosa entre uma/um parlamentar de distrito super-representado e uma/um parlamentar de outros tipos de distrito



Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap. Compilado pela autora

A diferença da probabilidade marginal do voto com a coalizão vitoriosa entre parlamentar de distrito super-representado e quem vem de outro tipo de distrito é de 0.02 pontos percentuais na Câmara e 0.03 no Senado e diminui se pertencerem à coalizão do governo.

8.4 Conclusão

As estimativas para saber o peso do grupo de sobrerrepresentados nas coalizões vencedoras apontaram que ele tem importância para a vitória das votações na Câmara e, especialmente, no Senado. Os cálculos para responder qual a probabilidade de que representantes “sobrerrepresentados” participem da coalizão

vitoriosa mostraram que o fator que importa para que a/o representante vote com a alternativa vencedora é ser membro da base de apoio governamental. A sobrerrepresentação também afeta, mas com uma força relativa bem menor.

Esse resultado é consistente com as conclusões dos testes sobre coesão do voto e as díades com afinidade de voto que apresentei nas seções anteriores. Corrobora, também, com um número considerável de trabalhos sobre o padrão de voto em sistemas presidencialistas. Como já tive oportunidade de citar, o padrão do voto das legisladoras e dos legisladores é estruturado, sobretudo, pelo seu pertencimento a um partido que está na coalizão do governo, isto é, por ser posição ou oposição ao governo (Cheibub et al. 2002; Cheibub et al. 2009; Limongi, Fernando; Figueiredo 1998; Figueiredo & Limongi 2001).

Saliento que, guardadas as proporções, enquanto que o efeito da coalizão é similar nas duas casas, a importância da sobrerrepresentação é maior no Senado.

Quando estimei as variáveis em interação, foi possível observar que na Câmara e no Senado, a/o parlamentar sobrerrepresentado(a) é marginalmente mais propenso a participar da coalizão legislativa vitoriosa, quando comparado(a) com colegas de distritos regulares. Essa probabilidade aumenta substancialmente tanto para quem é sobrerrepresentado quanto para quem é regular se ela/ele for membro da base de suporte ao governo. Nesse caso, a diferença entre a chance de voto com a alternativa vencedora da/do parlamentar sobrerrepresentado e do chamado regular torna-se pequena.

Dito de outro modo, o efeito de pertencer à coalizão do governo em interação com a categoria da representação é a de diminuir a diferença entre a/o parlamentar de distrito sobrerrepresentado em relação a quem vem de outro tipo de distrito, ao mesmo tempo em que aumenta a chance de detectarmos o voto com a alternativa vitoriosa.

Na seção final seguinte contextualizo esses achados na perspectiva da hipótese e objetivos gerais da tese.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na premissa da literatura dominante a respeito da representação desproporcional de distritos eleitorais está subjacente o modelo de barganhas legislativas pela compra de voto. De acordo com o esse modelo a distribuição desbalanceada de recursos fiscais voluntários entre as unidades sub-centrais se deveria à participação privilegiada de representantes dos distritos sobrerrepresentados em coalizões legislativas. No entanto, os estudos deram pouca atenção ao tipo de sistema eleitoral.

A tese que defendi nessa pesquisa é que a sobrerrepresentação distrital afeta o comportamento legislativo de maneira diferente a depender do sistema eleitoral em foco. A hipótese central foi que a lógica do modelo distributivista das barganhas legislativas é alterada em sistemas de distritos plurinominais com a escolha de candidatas/candidatos.

Com o objetivo de testar a aplicabilidade do mecanismo da barganha legislativa por projetos distributivista no Brasil (país de sistema eleitoral de distritos plurinominais e de representação proporcional de listas aberta) realizei as análises estatísticas da coesão do voto, dos pares de votos iguais e da participação em coalizões vitoriosas na Câmara e no Senado.

Minha expectativa (hipótese) era que legisladoras/legisladores de distritos sobrerrepresentados tivessem menor propensão de votar em conjunto e seriam menos cruciais para o resultado das votações do que representantes agrupados por outros atributos.

De forma sumária, os resultados dos testes apontaram que as regras de distribuição das cadeiras legislativas na Câmara e no Senado brasileiros são compatíveis com a noção de que estados sobrerrepresentados são os que têm piores indicadores econômicos. Isso se deve, sobretudo, aos cinco estados mais recentemente criados da região norte (Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Tocantins).

Observei, também, que as transferências fiscais voluntárias do governo central para as unidades subnacionais favorecem os distritos sobrerrepresentados

em detrimento daqueles mais proporcionais ou dos sub-representados. Esse achado corrobora pesquisas nacionais e internacionais. Entretanto, apresentei evidências que é no Senado brasileiro que o IRR tem maior importância sobre o destino dos recursos fiscais alocados de forma discricionária, bem como, que sem os estados super-representados o efeito do IRR sobre o recebimento dos recursos é menos acentuado.

No que se refere à coesão do voto, constatei que o grupo de parlamentares membros da coalizão do governo vota de forma mais unida. Parlamentares de distritos sobrerrepresentados apresentam uma coesão do voto média, de acordo com o índice de Rice. A estimativa da coesão de voto das bancadas estaduais ou regionais mostrou que a variável determinante é o pertencimento à base de suporte ao governo, seguido, de longe, pela sobrerrepresentação distrital. No Senado, a coesão de voto “dos sobrerrepresentados” é maior do que na Câmara.

O teste do voto igual de duplas de representantes apresentou resultados similares: na Câmara e no Senado a afinidade de dois membros da coalizão do governo é maior do que de pares de parlamentares agrupados por outros atributos considerados. Uma dupla de parlamentares de distritos sobrerrepresentados tem baixa probabilidade de votar da mesma maneira.

Todavia, no capítulo (sessão) 8, onde se localizam os testes principais para a questão da pesquisa, demonstrei que a participação de legisladoras/legisladores de estados sobrerrepresentados nas coalizões vitoriosas é crucial. Isto é, a participação de tais parlamentares nas coalizões vitoriosas é capaz de reverter o resultado da votação em uma parte pequena, mas não desprezível, das votações na Câmara e em uma parcela maior no Senado. O tipo de projeto de lei votado influencia esse resultado, mas não altera significativamente a proporção com que as votações são revertidas nas duas casas legislativas.

Mas, esse resultado deve ser ponderado com as demais análises indicando que ser membro da coalizão do governo é o atributo, de longe, mais importante para prever a probabilidade de que a/o representante votará com a alternativa vencedora, a despeito da sobrerrepresentação também impactar.

Em síntese, os testes realizados nos levam a concluir que o impacto da representação desproporcional nas votações nas duas casas legislativas é discreto em relação aos outros fatores examinados, embora, no geral, o efeito da sobre-representação seja maior no Senado. Entre esses fatores, a participação na coalizão do governo se destaca como determinante do comportamento legislativo nas votações.

Esses achados confirmaram a hipótese sobre a menor propensão relativa de parlamentares de distritos brasileiros sobre-representados em participar de coalizões legislativas, ou seja, esse agrupamento de representantes não tem um comportamento expressivo de uma bancada em defesa de seus interesses como a literatura especializada leva a crer.

Por não terem o comportamento de bancada, o debate teórico difundido a respeito da associação entre a sobre-representação de interesses dos distritos de economias menos desenvolvidas e a sobre-representação distrital, perde força quando se trata do Congresso brasileiro.

Portanto, a tese que defendi inicialmente foi confirmada, isto é, apresentei evidências que os efeitos da sobre-representação sobre o comportamento e resultados legislativos dependem do tipo de sistema eleitoral. Ficou demonstrado que no Brasil – país de sistema eleitoral de distritos plurinominais e RPLA - as barganhas legislativas por projetos distributivos não é o mecanismo subjacente ao padrão da distribuição das transferências fiscais voluntárias que beneficia distritos eleitorais sobre-representados.

Por um lado, essa afirmação contraria parte das premissas da literatura referente ao tema. Por outro, a pesquisa que realizei pode contribuir para estudos futuros que pretendem analisar o impacto da representação desproporcional de distritos eleitorais, pois as análises indicaram a importância de se considerar nos modelos analíticos as características dos diferentes sistemas eleitorais. Apontaram também, o papel destacado do Senado em relação às consequências da sobre-representação.

Para finalizar, proponho a realização de duas frentes de investigação a partir dos resultados obtidos com o desenvolvimento dessa tese: uma para examinar o conteúdo substantivo dos projetos de lei em relação ao comportamento do voto de parlamentares de distritos sobrerrepresentados; e outra para analisar o impacto da representação distrital desproporcional no contexto das legislaturas dos períodos democráticos anteriores à Constituição Federal de 1988. A perspectiva é contextualizar a história e o sistema político brasileiros e comparar os resultados obtidos para os dois períodos democráticos. Nos dois casos, uma maior atenção deverá ser dada ao papel do Senado.

São essas as próximas pesquisas que pretendo realizar.

REFERÊNCIAS

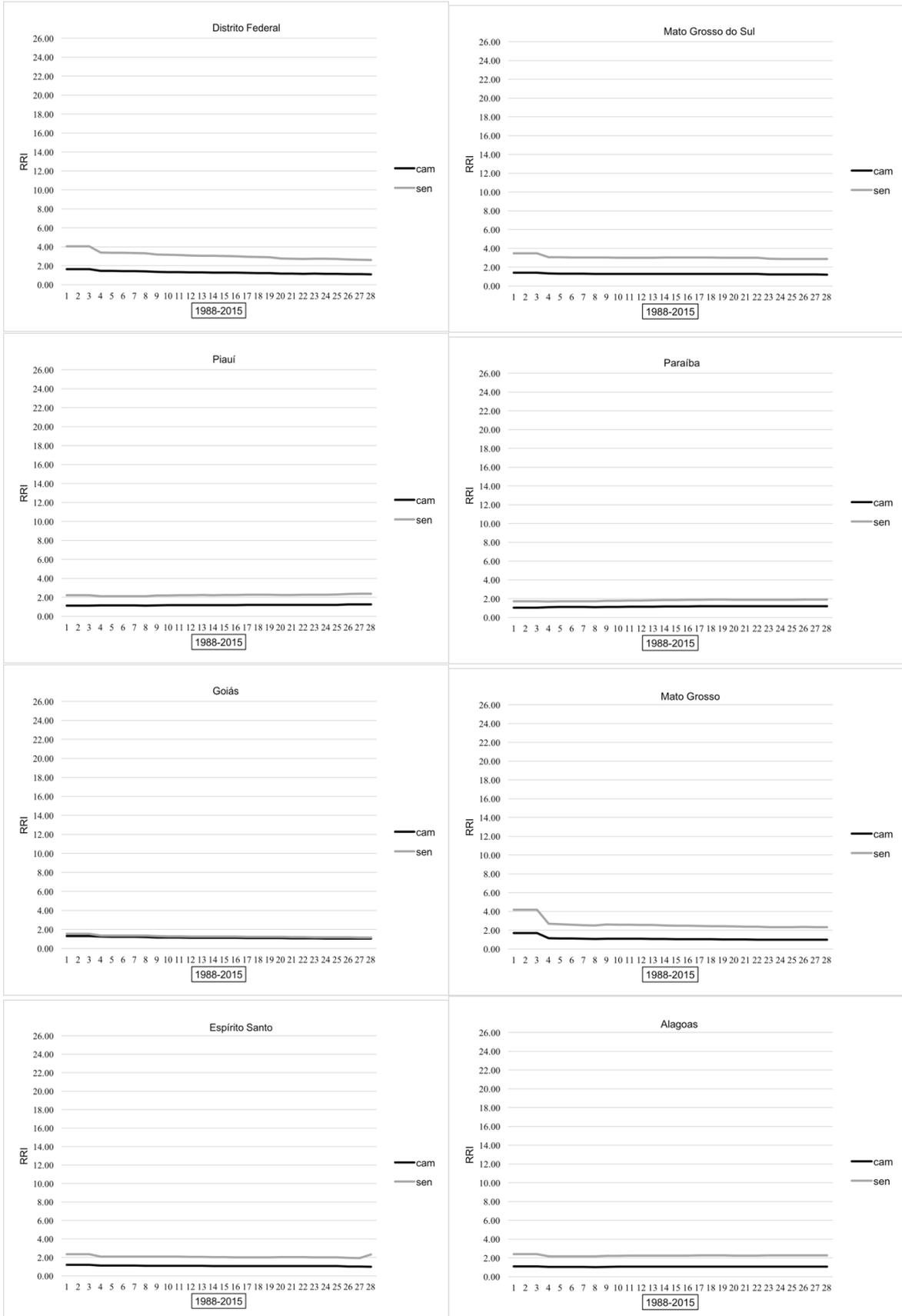
- Abrucio, F.L., 1998. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira.*, São Paulo: Hucitec.
- Ames, B., 1995. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), pp.324–343.
- Ames, B., 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ames, B., Baker, A. & Renno, L.R., 2008. The “Quality” of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork? In J. P. Timothy & P. R. Kingstone, eds. *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 107–133.
- Amorim Neto, O. & Simonassi, A.G., 2013. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), pp.704–725.
- Ansolabehere, S., Gerber, A. & Snyder, J., 2002. Equal votes, equal money: Court-ordered redistricting and public expenditures in the American states. *American Political Science Review*, 96(4), pp.767–777.
- Arretche, M., 2010a. Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study. *Brazilian Political Science Review*, pp.10–31.
- Arretche, M., 2010b. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. *Dados*, 53(3), pp.587–620.
- Arretche, M. & Rodden, J., 2004. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(47), pp.549–576.
- Baker, G.E., 2003. Whatever Happened to the Reapportionment Revolution in the United States? In B. Grofman & A. Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Algora Publishing, pp. 257–276.
- Bohn, S., 2006. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In Soares, G. e Renno, L. (org.) *Reforma Política*. Rio de Janeiro: FGV.
- Borges, A., 2015. Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, vol.58(n.3), pp.651–688.
- Braga, M. do S., 2006. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002*, São Paulo: Editora Humanitas.
- Braga, M. do S., 2007. O Sistema Político-Representativo Brasileiro: Continuidades e Mudanças. In *Brazilian Studies Association BRASA*. pp. 1–33.
- Braga, M. do S. & Pimentel JR, J., 2011. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, 17(2), pp.271–303.
- Braga, M. do S. & Rodrigues-Silveira, R., 2011. Competição Partidária e Territorialidade do Voto: Mudanças na Distribuição do Padrão Espacial do Voto para Presidente da República do Brasil. In *XXXV Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, pp. 1–22.
- Brasil, 2016. Regimento interno da Câmara dos Deputados. *Câmara dos Deputados, Brasil*, p.184. Available at: <http://livraria.camara.leg.br/regimento-interno-da-camara-dos-deputados.html> [Accessed January 1, 2016].
- Carey, J.M., 2007. Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting. *American Journal of Political Science*, 51(1), pp.92–107.
- Carey, J.M. et al., 2003. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados*, 45(4), pp.773–804. Available at: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400005>.

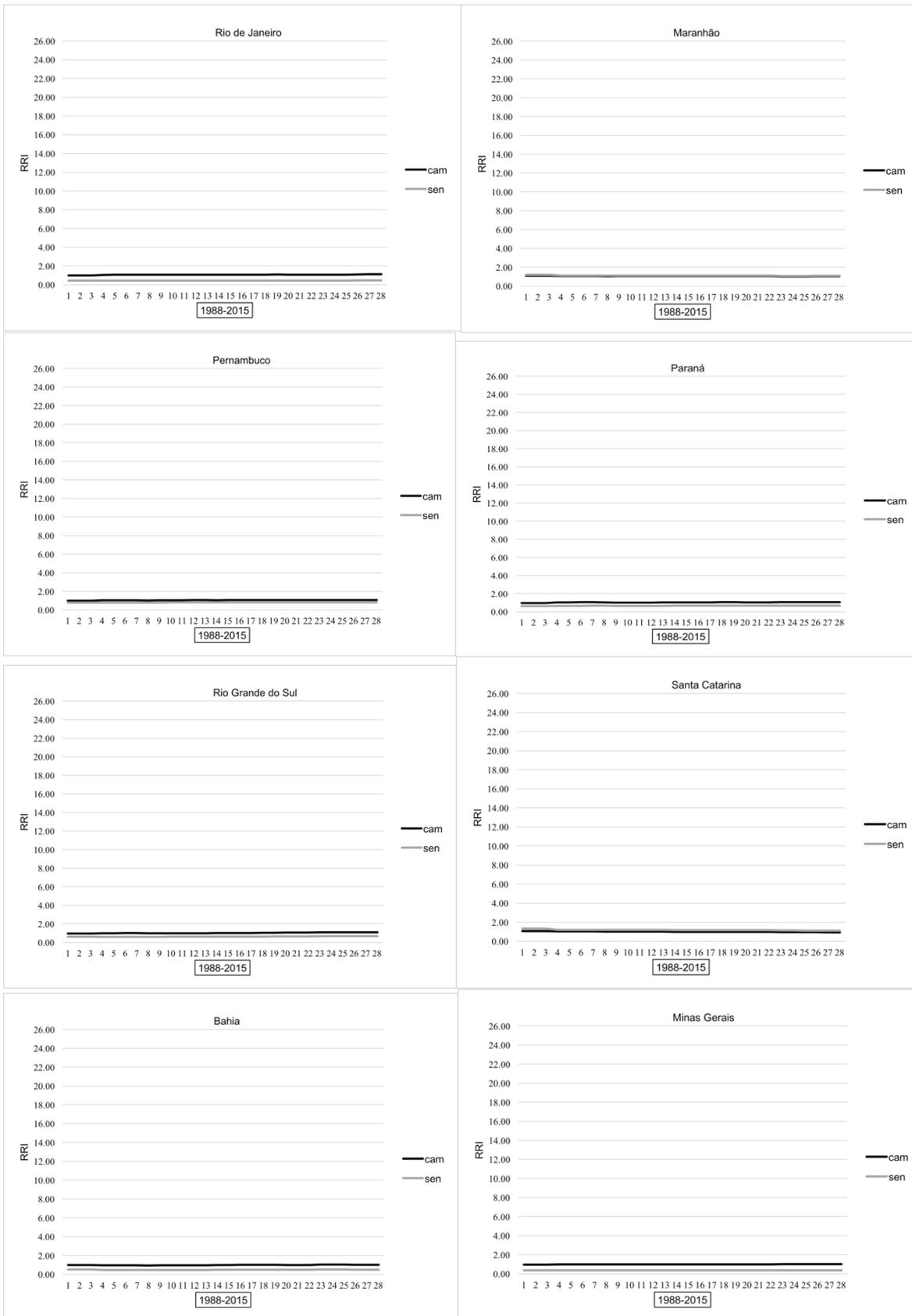
- Carreirão, Y. de S., 2006. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, 12(1).
- Cheibub, J.A., 2013. *notes - Malapportionment and Unequal Distribution of Resources in Brazil: Interaction between Electoral System and Voters Distribution within the District*,
- Cheibub, J.A., 2016. The legislative bargaining mechanism over distributive projects. *não publicado*, pp.1–10.
- Cheibub, J.A., 2014. Who is represented in Brazil? *não publicado*.
- Cheibub, J.A., Figueiredo, A. & Limongi, F., 2009. Political Parties and Governors as Determinants of the Behavior of Brazilian Legislators. *Latin American Politics and Society*, 51(1), pp.1–30.
- Cheibub, J.A., Figueiredo, A. & Limongi, F., 2002. The Politics of Federalism in Brazil: The Role of Governors in the Brazilian Congress. In *Seminar on Taxation Perspectives: A Democratic Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries*. University of Sussex, pp. 1–31.
- Colomer, J.M., 2004. *Handbook of Electoral System Choice*, London: Palgrave-Macmillan.
- Dahl, R.A., 1997. *Poliarquia. Participação e Oposição*, São Paulo: EdUSP.
- Desposato, S.W., 2003. Comparing Group and Subgroup Cohesion Scores: A Nonparametric Method with an Application to Brazil. *Political Analysis*, 11(3), pp.275–288. Available at: <http://pan.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/pan/mpg005>.
- Desposato, S.W., 2005. Correcting for Small Group Inflation of Roll-Call Cohesion Scores. *British Journal of Political Science*, 35(4), pp.731–744.
- Desposato, S.W., 2001. *Institutional theories, societal realities, and party politics in Brazil*, Los Angeles: University of California.
- Desposato, S.W., 2006. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's chamber of deputies. *American Journal of Political Science*, 50(1), pp.62–80.
- Diniz, S., 2005. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, 48, pp.333–369.
- Downs, A., 1999. *Uma teoria econômica da democracia* EdUSP., São Paulo.
- Dragu, T. & Rodden, J., 2011. Representation and redistribution in federations. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(21), p.8601--8604. Available at: <papers://42181af0-5306-4306-9bb6-bc1c9f05c1fe/Paper/p3425>.
- Figueiredo, A. & Limongi, F., 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, (44), pp.81–106.
- Figueiredo, A. & Limongi, F., 1995. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, 38(3), pp.497–524.
- Figueiredo, A. & Limongi, F., 2008. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, Rio de Janeiro: FGV.
- Figueiredo, A.C., 2012. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*. *Primeiros Estudos*, (3), pp.159–196.
- Gibson, E.L., Calvo, E.F. & Falleti, T.G., 2004. Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. In *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Groennings, S., Kelley, E.W. & Leiserson, M., 1970. *The study of coalition behavior*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Gudgin, G. & Taylor, P.J., 1979. *Seats, Votes, and the Spatial Organisation of Elections*, London: Pion.
- Guimarães, J.R.S. & Jannuzzi, P. de M., 2011. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7(1), pp.73–90.

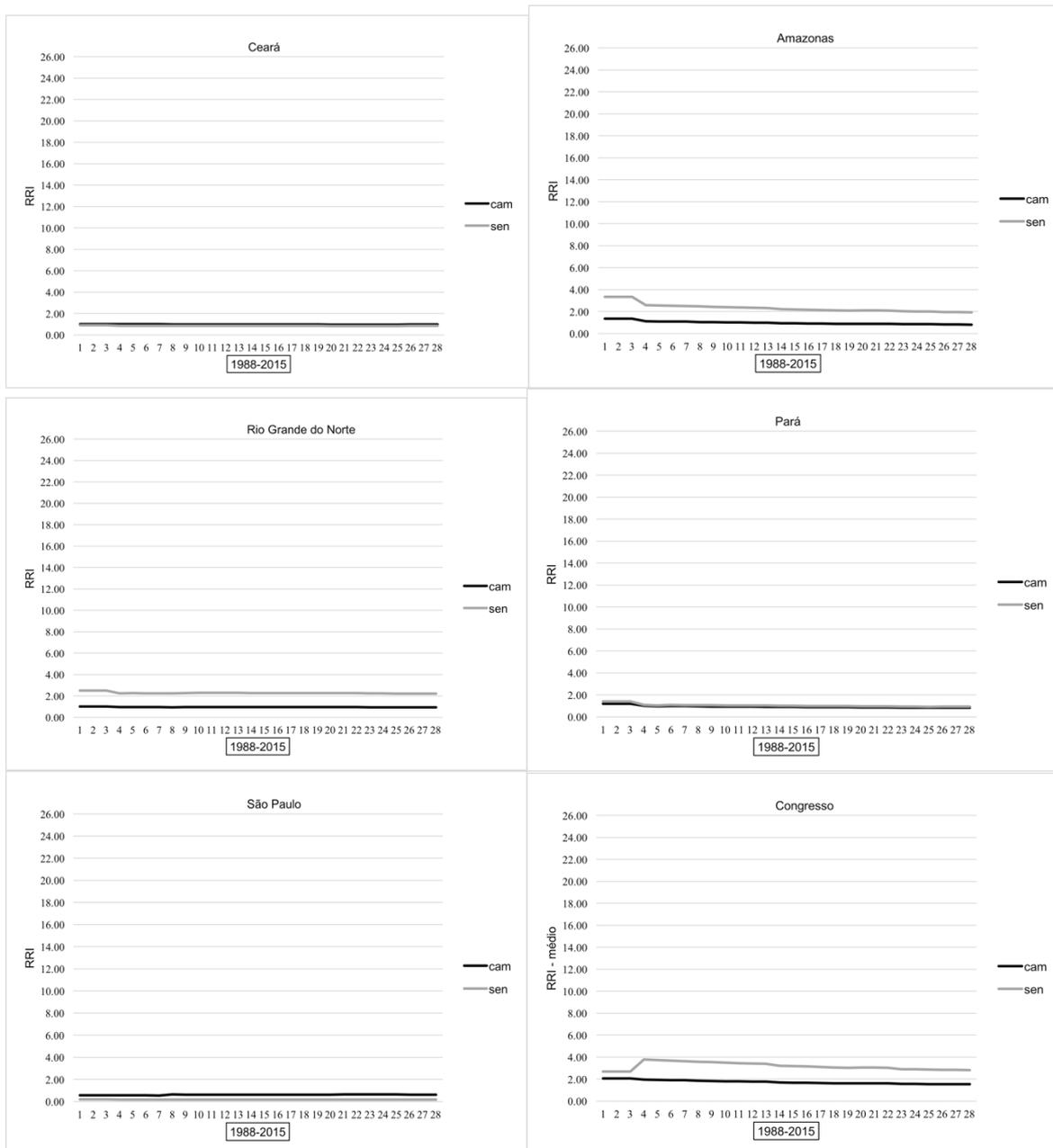
- Jones, M.P. & Mainwaring, S., 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, (9), pp.139–166.
- Kinzo, M.D., 2004. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), pp.23–40.
- Kinzo, M.D., 1978. *Representação Política: Perspectiva Teórica e um Exame da Experiência Brasileira*. São Paulo: USP.
- Kinzo, M.D., Martins, J.P. & Borin, I., 2004. Patrones de Competencia Electoral en la Disputa por la Cámara de Diputados en Brasil (1994-2002). *América Latina Hoy*, (38), pp.143–162.
- Koehler, D.H., 1975. Legislative coalition formation: The meaning of minimal winning size with uncertain participation. *American Journal of Political Science*, pp.27–39.
- Lasswell, H.D., 1984. *Política: Quem ganha o que, quando, como*, Brasília: UnB.
- Leal, V.N., 1997. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Lee, F.E., 2004. Bicameralism and geographic politics: Allocating funds in the House and Senate. *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), pp.185–213.
- Lee, F.E., 2007. Geographic Representation and the US Congress. *Maryland Law Review*, 67(1), pp.50–61.
- Lee, F.E., 1998. Representation and Public Policy: The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal Funds. *The Journal of Politics*, 60(1), pp.34–62.
- Lee, F.E., 2000. Senate representation and Coalition Building in Distributive Politics. *American Political Science Review*, 94(1), pp.59–72.
- Lee, F.E. & Oppenheimer, B.I., 1997. Senate apportionment: Competitiveness and partisan advantage. *Legislative Studies Quarterly*, 22(1), pp.3–24.
- Lee, F.E. & Oppenheimer, B.I., 1999. *Sizing Up The Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation*, University of Chicago Press.
- Lemos, L.B.D.S., 2001. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*, 44(3), pp.561–605.
- Lijphart, A., 2003a. Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas. In B. Grofman & A. Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Algora Publishing, pp. 170–179.
- Lijphart, A., 2012. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press.
- Lijphart, A., 2003b. Proportionality by Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe. In B. Grofman & A. Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: AGATHON PRESS, pp. 113–123.
- Limongi, F. & Figueiredo, A.C., 2005. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(4), pp.737–776.
- Lowi, T., 1964. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), pp.677–715. Available at: <http://www.jstor.org/stable/2009376>.
- Lowi, T., 1972. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, (32), pp.298–310.
- Mainwaring, S., 1993. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova [on line]*, (28–29).
- Mainwaring, S., 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.

- Matos, R., 2000. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. In Caxambu.
- Mayhew, D., 1974. *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press.
- Nicolau, J.M., 1997. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, 40(3).
- Nicolau, J.M., 2015. *Sistemas eleitorais*, Rio de Janeiro: FGV.
- Nicolau, J.M. & Schmitt, R.A., 1995. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova*, pp.129–147.
- Pacheco, L., 2015. Questões sobre processo legislativo e regimento interno.
- Power, T. & Zucco, C., 2009. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990–2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, 44(1), pp.219–246.
- Power, T.J. & Mochel, M.G., 2009. Shaping the Brazilian Political Class: causes and consequences of recruitment to the Chamber of Deputies. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(67), pp.5–40.
- Przeworski, A. & Susan C. Stokes., 1999. *Democracy, accountability, and representation*, New York: Cambridge University Press.
- Rae, D.W., 1967. *The political consequences of electoral laws*, New Haven: Yale University Press.
- Rehfeld, A., 2005. *The concept of constituency*, New York. Available at: http://www.langtoninfo.com/web_content/9780521849845_frontmatter.pdf.
- Reis, F.W., 1993. Estado liberal, projeto nacional, questão social. *Planejamento e Políticas Públicas*, (9), pp.145–168.
- Ricci, P., 2006. *De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. USP.
- Ricci, P., 2003. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, 46(4), pp.699–734.
- Rice, S., 1925. The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. *Political Science Quarterly*, 40(1), pp.60–72.
- Riker, W.H., 1962. *The theory of political coalitions*, Yale University Press.
- Rodden, J., 2002. Strength in Numbers?: Representation and Redistribution in the European Union. *European Union Politics*, 3(2), pp.151–175.
- Samuels, D.J., 2003. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*, Cambridge University Press.
- Samuels, D.J. & Snyder, R., 2001. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 31(4), pp.651–671.
- Santos, F. & Vilarouca, M.G., 2008. Political Institutions and Governability from FHC to Lula. In P. R. Kingstone & T. J. Power, eds. *Democratic Brazil Revisited*. University of Pittsburgh Press., pp. 57–80.
- Santos, W.G., 1997. Representação, proporcionalidades e democracia. *Estudos Eleitorais*, 1(1), pp.179–214.
- Sartori, G., 2005. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, European Consortium for Political Research Press.
- Shepsle, K., 2010. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*, New York: W.W.Norton & Company.
- Snyder, R. & Samuels, D.J., 2004. Legislative Malapportionment in Latin America. In *Federalism and Democracy in Latin America*. JHU Press, pp. 131–172.
- Soares, G.A.D., 1973. Desigualdades Eleitorais no Brasil. *Revista de Ciência Política*, (7).
- Soares, M.M. & Lourenço, L.C., 2004. A representação política dos estados na federação

- brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(56), pp.113–127.
- Soares, M.M. & Neiva, P.R.P., 2011. Federalism and Public resources in Brazil: Federal Discretionary transfers to States. *Brazilian Political Science Review*, 5(2), pp.94–116.
- Taagepera, R. & Shugart, M.S., 1989. *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*, New Haven: Yale University Press.
- Tsebelis, George; Money, J., 1997. *Bicameralism*, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, G., 1998. *Jogos Ocultos*, São Paulo: Edusp.
- Turgeon, M. & Cavalcante, P., 2014. Desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, (1980), pp.1–28.
- Weber, M., 1984. *Economia y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económico.
- Wooldridge, J.M., 2011. *Introdução à Econometria: uma Abordagem Moderna*, São Paulo: Cengage Learning.

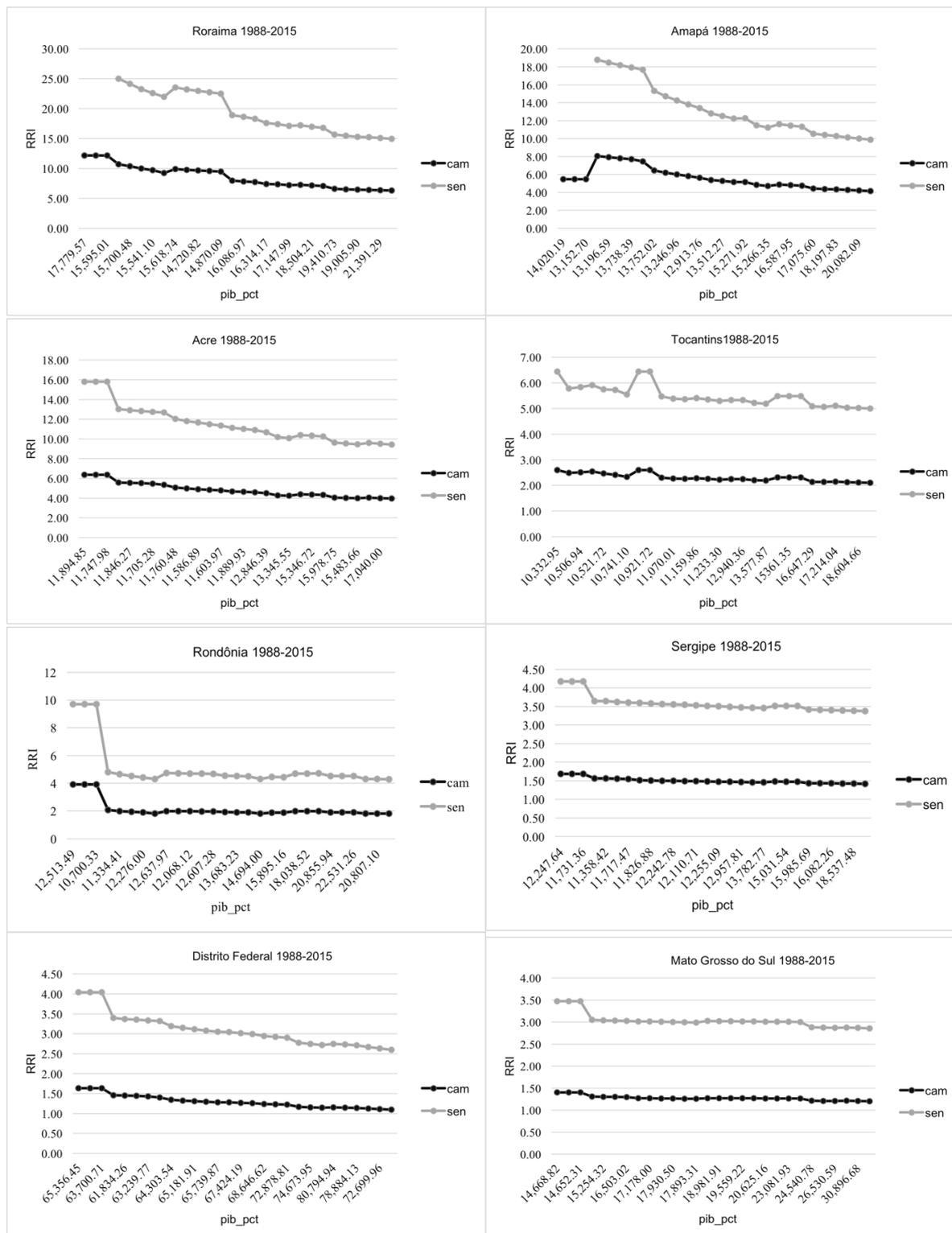


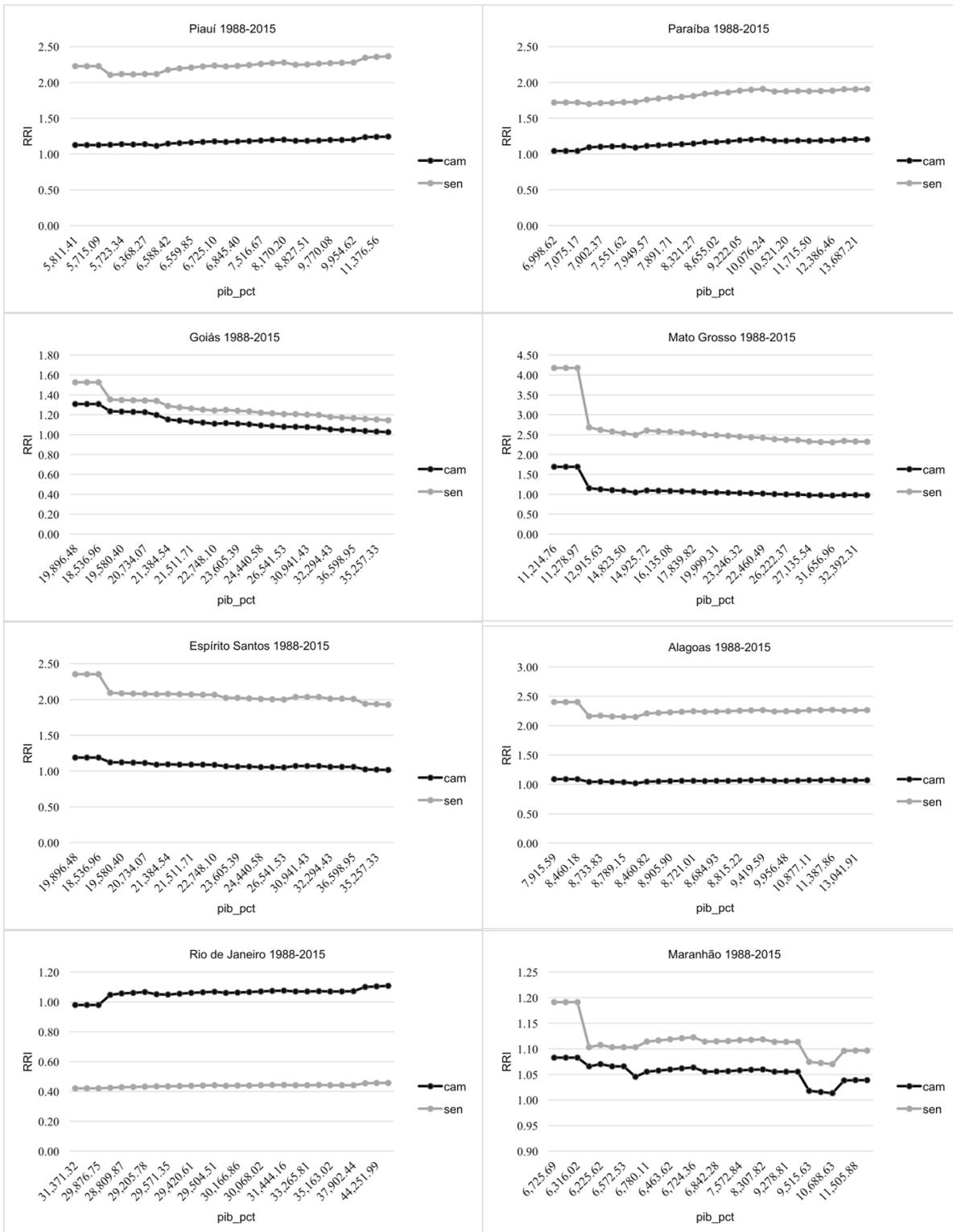


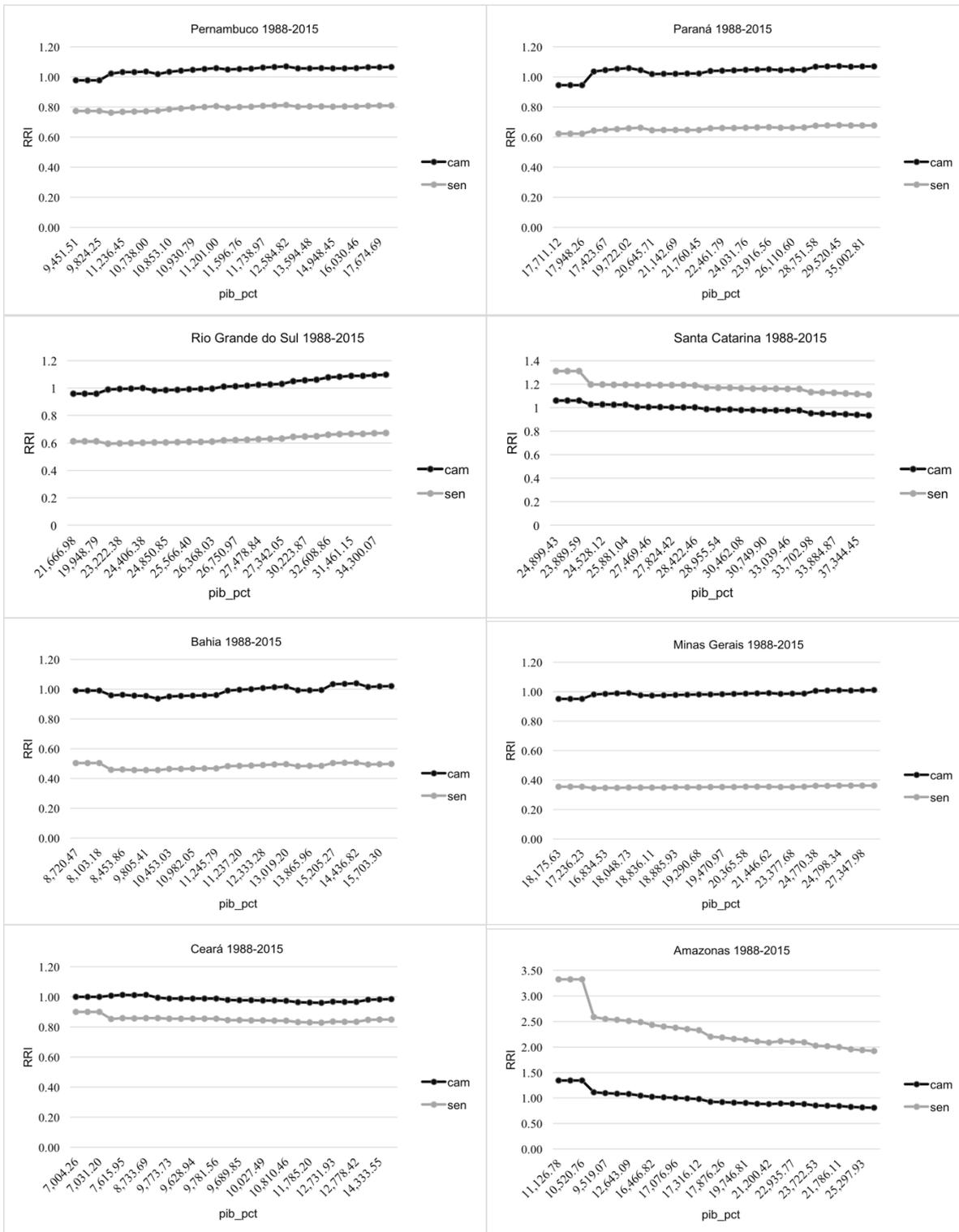


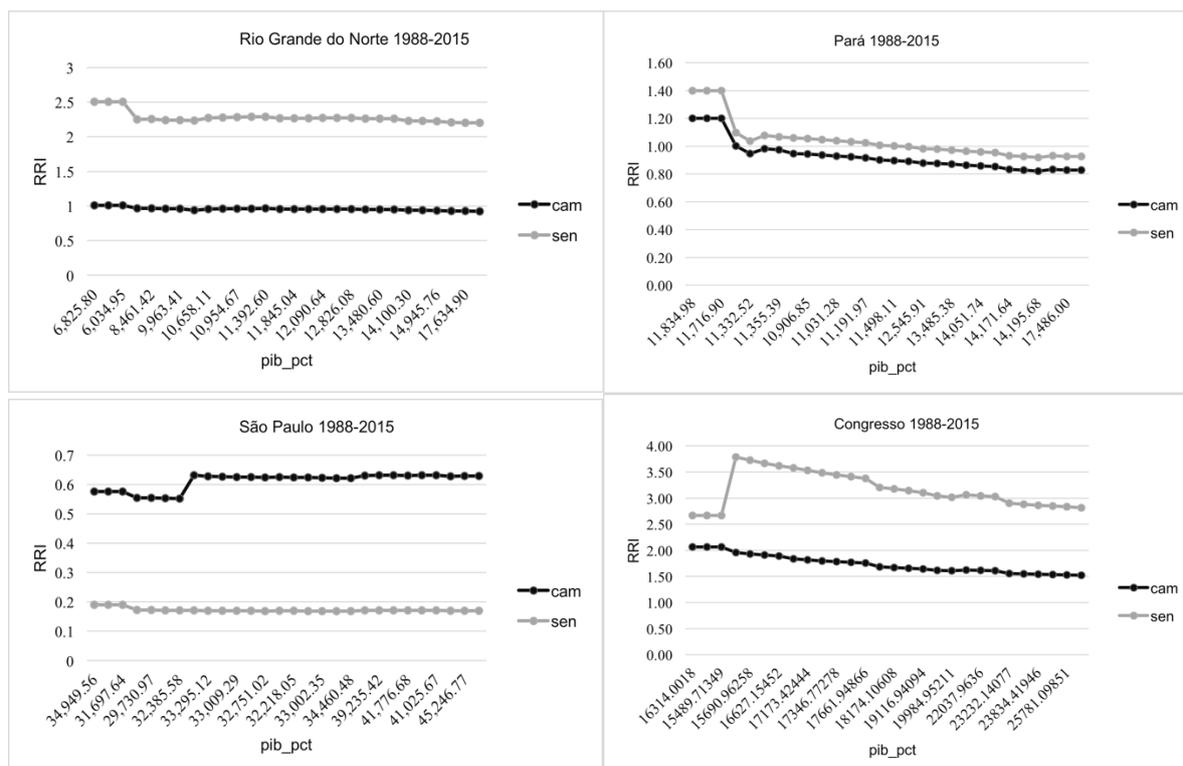
Observação: A sequencia de estados acompanha o IRR em ordem decrescente do IRR na Câmara
 Fonte: IPEA; IBGE e sites da Câmara e Senado, compilado pela autora

Figure 24 Correspondência entre IRR dos estados e *piB per capita*, Câmara e Senado, 1988-2015 (valores médios)









A escala de cada estado é diferente para melhorar a visualização da relação individual entre IRR e pib. A sequência dos estados acompanha o IRR em ordem decrescente.

Fonte: IPEA; IBGE e sites da Câmara e Senado, compilado pela autora

Table 27 Relação entre IRR da Câmara e do Senado e pib *per capita* dos estados brasileiros, 1989 – 2014 (valores médios)

	cd	sen
pib_pct	-0.0000172 (0.001)	-0.000039 (0.001)
sem super	5.23e-07 (0.291)	5.45e-06 (0.069)
constante	2.068406 (0.000)	3.920582 (0.000)
sem super	1.054738 (0.000)	1.449291 (0.000)
r ² ajustado	0.0131	0.0129
sem outliers	0.0002	0.0038
N = 756 /616		
N unidades fed = 27/22		

Variável dependente: índice de representação relativa – IRR

Valores P>|t| entre parênteses

Modelo PCSE

Super-representados: Acre, Amapá, Rondonia, Roraima e Tocantins

Fonte: IPEA e IBGE

Table 28 Tipos e frequência das proposições legislativas votadas, Câmara e Senado, 1989-2014

proposição	CD		SN	
	freq	percent	freq	percent
PEC	230928	28.06	13693	26.15
MPV	220512	26.79	6493	12.4
PL.	216921	26.35	9404	17.96
PLP	87965	10.69	4371	8.35
PLN	6109	0.74		
	outras			
PDC	22841	2.77	15258	29.14
REQ	12397	1.51	419	0.8
PRC	9158	1.11	2388	4.56
REC	5130	0.62	49	0.09
MSF	3068	0.37	158	0.3
PRN	3011	0.37		
QOD	1026	0.12		
RCP	1026	0.12		
MSC	1016	0.12		
PDN	985	0.12		
PDL	513	0.06		
P.C	503	0.06		
OFS	0		46	0.09
PDF	0		83	0.16
Total	823109	100	52362	100

MPV (Medida Provisória), MSC (Mensagem CD) ,MSF (Mensagem SF)
 MSG (Mensagem), OF. (Ofício), P.C (Parecer da Câmara dos Deputados)
 PDC (Projeto de Decreto Legislativo), PDF (Projeto de Lei do DF)
 PDL (Proposta Delegação Legislativa), PDN (Projeto de decreto legislativo do Congresso Nacional)
 PDR (Projeto de Decreto Legislativo CR-CN), PDS (Projeto de Decreto Legislativo do Senado)
 PEC (Projeto de Emenda à Constituição), PL. (Projeto de Lei), PLD (Projeto de Lei Delegada)
 PLN (Projeto de Lei do Congresso Nacional), PLP (Projeto de Lei Complementar)
 PRC (Projeto de Resolução da Câmara), PRN (Projeto de Resolução do Congresso Nacional)
 QOD (Questão de Ordem), RCP (Requerimento relativo a CPI), REC (Recurso)
 REP (Representação do Conselho de Ética) ,REQ (Requerimento) ,VET (Veto)

Table 29 Votos obtidos em regiões metropolitanas ou similares e pib por estado, Câmara e Senado, 1991-2014 (valores médios)

uf	CD_metro	SN_metro	pib_pcp
TO	0.13	0.10	11697,42
RO	0.20	0.28	14776,45
PI	0.25	0.25	7411,32
BA	0.27	0.25	11475,02
PA	0.28	0.33	12406,34
MG	0.28	0.28	20287,48
MA	0.28	0.25	7660,03
SE	0.31	0.36	13216,15
MS	0.31	0.31	19490,63
RN	0.31	0.35	11329,31
MT	0.38	0.36	19643,45
PR	0.39	0.38	22783,95
GO	0.41	0.38	18142,96
CE	0.41	0.43	9918,31
AC	0.42	0.57	12937,71
PB	0.44	0.47	8988,99
ES	0.45	0.44	24629,42
PE	0.45	0.50	12004,05
RS	0.48	0.57	26503,85
AL	0.49	0.54	9271,41
SP	0.56	0.61	34861,06
RR	0.59	0.65	16745,25
AM	0.64	0.68	17423,78
RJ	0.68	0.72	31593,66
SC	0.72	0.67	29112,86
AP	0.73	0.80	14758
DF	0.94	1.00	68664,49

Fonte: TSE, Banco de dados Legislativos-Cebrap, IPEA. Compilado pela autora

Table 30 Desvio padrão: médias do índice de distribuição relativa de recursos - DRR

uf	desv p*	desv p**	desv p***	desv p****
AC	3.3638	0.8765	0.4216	0.4249
AL	1.1298	0.0881	0.1343	0.1388
AM	0.3653	0.6460	0.0610	0.0957
AP	0.9436	0.3737	0.5317	0.3584
BA	0.2914	0.3893	0.0559	0.0968
CE	0.4445	0.1482	0.0897	0.0746
DF	0.8485	0.3184	0.1073	0.1294
ES	0.4659	0.8408	0.3063	0.2459
GO	0.3955	0.2815	0.0640	0.0772
MA	0.3807	0.2672	0.1008	0.0480
MG	0.1764	0.1048	0.0920	0.0967
MS	0.5316	0.1469	0.0782	0.1182
MT	0.8994	0.2385	0.0797	0.1484
PA	0.3181	0.1076	0.0619	0.0410
PB	0.5816	0.0890	0.0990	0.0914
PE	0.6903	0.2499	0.0693	0.1149
PI	0.5686	0.4810	0.1696	0.1298
PR	0.2005	0.0793	0.0888	0.0874
RJ	0.2618	0.3870	0.4202	0.3451
RN	0.4011	0.4040	0.0981	0.0934
RO	0.2465	0.1736	0.1454	0.1405
RR	3.5535	1.9284	2.5527	2.2800
RS	0.1734	0.1146	0.0986	0.1044
SC	0.7592	0.4793	0.1117	0.1183
SE	0.5582	0.6103	0.1659	0.1691
SP	0.5526	0.4114	0.0850	0.1183
TO	1.6923	0.6682	0.2547	0.2778
Total	2.3576	0.8372	1.9944	1.7098

* DRR – transferências voluntárias; ** transf. especiais; *** transf. constitucionais; ****total das transferências

Table 31 Transferências fiscais do governo central (DRR) para os estados brasileiros 2004-2015

Câmara	transfer_discrionárias		transfer_não discrionárias	transfer_total geral
	voluntárias	especiais	constitucionais	
irr_cd	0.6068984 (0.000)	0.3328053 (0.000)	1.25198 (0.000)	1.06779 (0.000)
pib_pcp	7.28e-06 (0.121)	0.0000292 (0.000)	-0.0000115 (0.000)	-4.16e-06 (0.040)
tx_urb	-0.3603287 (0.206)	-0.0619132 (0.805)	0.4290478 (0.018)	0.2596482 (0.096)
eleição pres	0.1681534 (0.308)	-0.0022455 (0.978)	-0.1062437 (0.157)	-0.0383764 (0.560)
tx_part eleitoral	-6.498979 (0.003)	-3.148194 (0.003)	-0.9665282 (0.315)	-2.062814 (0.021)
margem vitória	-1.38e-07 (0.028)	9.03e-08 (0.019)	-1.37e-08 (0.656)	-1.52e-08 (0.600)
voto pres	7.08e-08 (0.027)	-2.66e-08 (0.186)	-1.00e-07 (0.000)	-7.01e-08 (0.000)
cons	5.416414 (0.001)	2.433292 (0.002)	1.031398 (0.190)	1.850841 (0.011)
r ² ajustado	0.3162	0.3883	0.8866	0.8712
Senado				
irr_sen	0.2501858 (0.000)	0.1354313 (0.000)	0.504831 (0.000)	0.4313831 (0.000)
pib_pcp	5.84e-06 (0.195)	0.0000283 (0.000)	-0.0000149 (0.000)	-7.06e-06 (0.000)
tx_urb	-0.470961 (0.088)	-0.1164779 (0.639)	0.239868 (0.103)	0.0954539 (0.433)
eleição pres	0.1783201 (0.271)	0.0028738 (0.972)	-0.0881871 (0.191)	-0.0227637 (0.695)
tx_part eleitoral	-5.972614 (0.005)	-2.851572 (0.005)	0.1703652 (0.854)	-1.096901 (0.199)
margem vitória	-8.33e-08	1.19e-07	9.29e-08	7.61e-08

	(0.122)	(0.003)	(0.000)	(0.000)
vot pres	1.07e-07	-7.40e-09	-3.04e-08	-1.02e-08
	(0.000)	(0.708)	(0.003)	(0.246)
cons	5.216527	2.322629	0.6123242	1.493911
	(0.002)	(0.003)	(0.415)	(0.030)
r ² ajustado	0.3338	0.3993	0.9021	0.8895

N 323

uf: 27

anos: 10

Variável dependente: índice de distribuição relativa de recursos – DRR.

Valores P>|t| entre parênteses

Modelo: PCSE

Fonte: IPEA, IBGE, FINBRA

Table 32 Fatores relacionados às transferências fiscais do governo central (DRR) - excluídos os estados super-representados, Câmara e Senado, 2004-2015

Câmara	transfer_discrionárias		transfer não discricionárias	transfer_total geral
	voluntárias	especiais	constitucionais	
irr_cd	-0.1238059 (0.605)	0.0091668 (0.966)	1.08378 (0.000)	0.8167775 (0.000)
pib_pcp	2.77e-06 (0.508)	0.0000147 (0.000)	-9.42e-06 (0.000)	-3.66e-06 (0.003)
tx_urb	-0.0027968 (0.991)	-0.0472337 (0.753)	0.1040102 (0.544)	0.0586452 (0.702)
eleição pres	0.1850522 (0.155)	0.0857548 (0.186)	-0.0079435 (0.846)	0.0242591 (0.568)
tx_part eleitoral	-1.745564 (0.160)	-1.286372 (0.048)	0.425514 (0.317)	0.0278685 (0.951)
margem vitória	-9.74e-08 (0.076)	-6.66e-09 (0.855)	1.32e-08 (0.552)	1.19e-08 (0.617)
voto pres	2.29e-08 (0.438)	1.22e-09 (0.939)	-1.02e-07 (0.000)	-7.92e-08 (0.000)
cons	2.345906 (0.003)	1.584851 (0.000)	0.1975132 (0.556)	0.5356051 (0.106)
r ² ajustado	0.0428	0.1904	0.5722	0.4719
senado				
irr_sen	0.3854608 (0.000)	0.2707354 (0.000)	0.4504601 (0.000)	0.4075877 (0.000)
pib_pcp	1.95e-06 (0.623)	0.0000139 (0.000)	-0.0000125 (0.000)	-6.15e-06 (0.000)
tx_urb	-0.2287378 (0.217)	-0.1979806 (0.075)	-0.0584704 (0.593)	-0.1019176 (0.235)
eleição pres	0.2060008 (0.098)	0.0999884 (0.106)	0.0104032 (0.823)	0.0416779 (0.098)
tx_part eleitoral	-2.656348	-1.788785	1.115744	0.4183752

	(0.007)	(0.000)	(0.000)	(0.176)
margem vitória	-5.31e-08	2.73e-08	1.01e-07	8.69e-08
	(0.298)	(0.421)	(0.000)	(0.000)
voto pres	1.28e-07	7.05e-08	-3.95e-08	-1.46e-08
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
cons	2.232188	1.504333	0.0563595	0.4089873
	(0.003)	(0.000)	(0.753)	(0.030)
r ² ajustado	0.1577	0.3147	0.7575	0.7355

N 263

uf: 22

anos: 10

Variável dependente: índice de distribuição relativa de recursos – DRR.

Valores P>|t| entre parênteses

Modelo PCSE

* super-representados: Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Tocantins.

Fonte: IPEA, IBGE, FINBRA

Table 33 Unidade do voto da bancada dos estados e IRR, Câmara, 1989-2014

	Câmara	
	rice_médio	irr_médio
SP	0.381380707	0.618139193
DF	0.403376506	1.278065208
RS	0.426604921	1.019519996
RJ	0.426736206	1.063081209
PE	0.466134243	1.046911319
PA	0.474313939	0.912019517
SE	0.481892737	1.494322168
SC	0.515098194	0.991480458
PR	0.545975775	1.038571159
ES	0.549446652	1.079575373
MG	0.55554912	0.984939511
BA	0.556991578	0.982018435
GO	0.595455458	1.124345884
AP	0.606889242	5.760728639
MA	0.616326837	1.053889703
CE	0.633655834	0.983428946
AC	0.638681348	4.741764449
AL	0.64451665	1.057864379
RO	0.645046145	1.994472623
MS	0.651013267	1.265242827
PB	0.682497709	1.1483231
MT	0.68538884	1.075249395
TO	0.68818421	2.304359324
RR	0.70934404	8.543585314
AM	0.734334739	0.963960832
PI	0.741781874	1.169193006
RN	0.74663209	0.957082135

Rice dos estados listados em ordem crescente

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 34 Unidade do voto da bancada regional, Câmara e Senado, 1989-2014

	câmara	senado
SE	0.4335	0.5494
S	0.4721	0.5681
CO	0.5438	0.5707
NE	0.5582	0.5471
N	0.5847	0.6104

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 35 Unidade do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados na Câmara e no Senado em cada ano do período 1989-2014

ano	rice_sobre_cd	rice_regular_cd	rice_sobre_sn	rice_regular_sn
1989	0.5440	0.4542	0.4343	0.4794
1990	0.5299	0.3654	0.5511	0.5515
1991	0.5362	0.3652	0.6176	0.4360
1992	0.6788	0.4460	0.5789	0.4155
1993	0.5706	0.4746	0.6311	0.4292
1994	0.7102	0.5550	0.8507	0.6451
1995	0.5220	0.4617	0.8071	0.7543
1996	0.4914	0.4380	0.8204	0.7400
1997	0.5351	0.4411	0.6425	0.4632
1998	0.5416	0.4163	0.8537	0.8197
1999	0.4814	0.4412	0.7877	0.7890
2000	0.4945	0.4944	0.5950	0.5181
2001	0.4201	0.3948	0.4968	0.4337
2002	0.5132	0.5017	0.5972	0.5160
2003	0.6692	0.5950	0.3765	0.2679
2004	0.6784	0.5731	0.4202	0.4750
2005	0.5572	0.4509	0.4356	0.4139
2006	0.5550	0.4136	0.2620	0.3435
2007	0.6018	0.5694	0.3245	0.3293
2008	0.6936	0.6153	0.3407	0.4266
2009	0.5968	0.5396	0.4395	0.4272
2010	0.6837	0.5804	0.4687	0.4854
2011	0.5935	0.5893	0.6821	0.3708
2012	0.5109	0.4466	0.6034	0.4758
2013	0.5492	0.4691	0.4854	0.3980
2014	0.5026	0.4504	0.5930	0.4849

Table 36 Coesão do voto de representantes dos distritos sobrerrepresentados, Câmara e Senado, 1989-2014.

	Rice-médio	
	CD	SN
sub-representados	0.4842	0.5811
moderada sobrerrepresentação	0.4785	0.6592
super-representados	0.6291	0.7210

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 37 Unidade do voto da “bancada metropolitana”, Câmara e Senado, 1991-2014, Rice médio

	Rice-médio	
	CD	SN
voto_metropolitano	0.3946	0.6588
não-metro	0.5405	0.62566

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 38 Unidade do voto da coalizão do governo, Câmara e Senado, 1989-2014, Rice médio

	Rice-médio	
	CD	SN
coalizão do governo	0.7574	0.7593
não_gov	0.49495	0.6155

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 39 Unidade do voto dos partidos relevantes, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio

	Rice_CD	Rice_SN
relevantes(grandes)	0.8399	0.8068
médios	0.7979	0.7565
pequenos	0.8466	0.7354

Grandes: DEM/PFL, PMDB, PSDB, PT

Médios: PDT, PL, PP, PPB, PR, PSB e PTB

Pequenos: os restantes

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 40 Unidade do voto por projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio

	Rice_CD	Rice_SN
mpv	0.4879	0.3879
pec	0.5125	0.5484
plp	0.4710	0.5784
pl	0.4777	0.4364
outros	0.5220	0.8442

MPV: Medida provisória; PEC: proposta de emenda constitucional; PLP: projeto de lei complementar

PL: projetos de lei ordinária, projetos de lei do Congresso Nacional (orçamentária)

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 41 Unidade do voto de representantes de distritos sobrerepresentados na votação de projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio

	Rice_CD		Rice_SN	
	sobre	sub	sobre	sub
mpv	0.5558	0.4784	0.4485	0.3478
pec	0.5669	0.5051	0.6134	0.4847
pl	0.5534	0.4692	0.5247	0.3528
plp	0.5327	0.4634	0.6026	0.5642
outros	0.6037	0.5113	0.8578	0.8391

MPV: Medida provisória; PEC: proposta de emenda constitucional; PLP: projeto de lei complementar
 PL: projetos de lei ordinária, projetos de lei do Congresso Nacional (orçamentária)

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autora

Table 42 Unidade do voto de representantes da coalizão do governo na votação de projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio

	Rice_CD		Rice_SN	
	coal_governo	não gov	coal_governo	não gov
mpv	0.7704	0.4647	0.7489	0.4988
pec	0.7965	0.5133	0.6910	0.5752
pl	0.7084	0.5119	0.6031	0.5408
plp	0.7496	0.4894	0.6651	0.6087
outros	0.7561	0.4863	0.9052	0.7441

MPV: Medida provisória; PEC: proposta de emenda constitucional; PLP: projeto de lei complementar
 PL: projetos de lei ordinária, projetos de lei do Congresso Nacional (orçamentária)

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autor

Table 43 Unidade do voto da bancada partidária na votação de projetos de lei, Câmara e Senado, 1989-2014 – Rice médio

	Rice_CD					Rice_SN				
	dem/pfl	pmdb	psdb	pt	outros	dem/pfl	pmdb	psdb	pt	outros
mpv	0.80	0.78	0.86	0.97	0.84	0.77	0.64	0.82	0.94	0.88
pec	0.84	0.72	0.85	0.97	0.81	0.74	0.68	0.76	0.84	0.70
pl	0.82	0.74	0.80	0.94	0.80	0.74	0.63	0.72	0.84	0.67
plp	0.86	0.71	0.88	0.95	0.79	0.70	0.70	0.79	0.84	0.68
outros	0.80	0.75	0.78	0.92	0.79	0.95	0.88	0.93	0.86	0.85

MPV: Medida provisória; PEC: proposta de emenda constitucional; PLP: projeto de lei complementar
 PL: projetos de lei ordinária, projetos de lei do Congresso Nacional (orçamentária)

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, compilado pela autor

Table 44 Probabilidade de que a/o representante votará com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014

	Câmara	Senado
irr	0.0178 (0.000)	0.0253 (0.000)
coal_gov	1.2864 (0.000)	1.516 (0.000)
pct_metro	-0.1451 (0.000)	0.0054 (0.497)
dem/pfl	-0.1685 (0.000)	-0.1324 (0.002)
pmdb	-0.1218 (0.000)	-0.3942 (0.000)
psdb	-0.0301 (0.000)	-0.6170 (0.000)
pt	-0.3805 (0.000)	-1.1432 (0.000)
constante	-0.4692 (0.000)	0.3436 (0.000)
Pseudo r^2	0.0680	0.1096
Prob > chi2	0.0000	0.0000
N	796160	30955

A variável dependente é a participação na coalizão vitoriosa

Variáveis contínuas: irr e voto metropolitano

Valores $P > |z|$ entre parênteses Modelo logístico

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, elaborado pela autora

Table 45 Probabilidade marginal de que a/o representante votará com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014

	Efeitos marginais condicionais	
	CD	SN
irr	0.0044 (0.000)	0.0046 (0.000)
coalizão do governo	0.3109 (0.000)	0.3096 (0.000)
pct_voto metropolitano	-0.0359 (0.000)	0.0010 (0.497)
dem/pfl	-0.0419 (0.000)	-0.0246 (0.002)
pmdb	-0.0302 (0.000)	-0.0751 (0.000)
psdb	-0.0074 (0.000)	-0.1254 (0.000)
pt	-0.0947 (0.000)	-0.2474 (0.000)
N	796160	30955

Variável dependente: coalizão vitoriosa

Valores $P > |z|$ entre parênteses

IRR e voto metropolitano são variáveis contínuas

Todos preditores com seus valores médios

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, elaborado pela autora

Table 46 Chance de que a/o representante da coalizão do governo que advém de estado sobrerrepresentado votar com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014

	Câmara				Senado			
	sobre	super	mpv(sobre)	mpv(super)	sobre	super	mpv(sobre)	mpv(sobre)
modelo 1								
coal_governo	1.2946 (0.000)	1.2913 (0.000)	1.3000 (0.000)	1.2986 (0.000)	1.6065 (0.000)	1.6401 (0.000)	1.5211 (0.000)	1.5788 (0.000)
sobrerrepresentado	0.1678 (0.000)		0.1631 (0.000)		0.1444 (0.000)		0.0965 (0.000)	
super-representado		0.2394 (0.000)		0.2904 (0.000)		0.2387 (0.000)		0.1016 (0.046)
partidos_relevantes	-0.1634 (0.000)	-0.1618	-0.1704 (0.000)	-0.1680 (0.000)	-0.4961 (0.000)	-0.4854 (0.000)	-0.4726 (0.000)	-0.4620 (0.000)
<i>interações</i>								
coal_gov e sobre	-0.1666 (0.000)		-0.1954 (0.000)		0.0439 (0.309)		0.1217 (0.010)	
coal_gov e super		-0.2624 (0.000)		-0.3479 (0.000)		-0.0493 (0.425)		0.0969 (0.144)
modelo 2								
coal_gov e mpv			-0.0277 (0.017)	-0.0351 (0.002)			0.4659 (0.000)	0.2087 (0.002)
sobre e mpv			0.0158 (0.523)				0.3068 (0.000)	
governo e sobre e mpv			0.1336 (0.000)				-0.6071 (0.000)	
super e mpv				-0.1995 (0.000)				0.8877 (0.000)
governo e super e mpv				0.3326 (0.000)				-0.8755 (0.000)
constante	-0.5270 (0.000)	-0.5227 (0.000)	-0.4768 (0.000)	-0.4771 (0.000)	0.3504 (0.000)	0.3223 (0.000)	0.4149 (0.000)	0.4438 (0.000)
Pseudo r ²	0.0636	0.0637	0.0647	0.0647	0.0883	0.0881	0.0897	0.0897
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
N	837499	837499	837499	837499	52362	52362	52362	52362

A variável dependente é a participação na coalizão vitoriosa. As variáveis independentes são binárias
Valores P>|z| entre parênteses Modelo logístico

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, elaborado pela autora

Table 47 Margem preditiva: chance de representante da coalizão governamental que advém de estado super-representado votar com a coalizão vitoriosa, Câmara e Senado, 1989-2014

	Margem preditiva	
	CD	SN
modelo1		
coalizão governamental	0.6612 (0.000)	0.8420 (0.000)
oposição	0.3544 (0.000)	0.5139 (0.000)
super-representado	0.5633 (0.000)	0.7810 (0.000)
outro (não-super)	0.5455 (0.000)	0.7469 (0.000)
coalizão governamental e outro	0.6616 (0.000)	0.8382 (0.000)
oposição e super-representado	0.4062 (0.000)	0.5632 (0.000)
oposição e outro	0.3501 (0.000)	0.5045 (0.000)
modelo 2		
coalizão governamental e mpv	0.6308 (0.000)	0.8202 (0.000)
coalizão governamental e diferente projeto lei	0.6715 (0.000)	0.8441 (0.000)
oposição e mpv	0.3264 (0.000)	0.4670 (0.000)
oposição e diferente projeto de lei	0.3650 (0.000)	0.5273 (0.000)
super-representado e mpv	0.5343 (0.000)	0.7963 (0.000)
super-representado e diferente projeto de lei	0.5738 (0.000)	0.7782 (0.000)
outro e mpv	0.5158 (0.000)	0.7086 (0.000)
outro e diferente projeto de lei	0.5560 (0.000)	0.7535 (0.000)
governo + super + mpv	0.6468 (0.000)	0.8442 (0.000)
governo + super + diferente projeto de lei	0.6597 (0.000)	0.8643 (0.000)
governo + outro + mpv	0.6294 (0.000)	0.8157 (0.000)
governo + outro + diferente projeto de lei	0.6725 (0.000)	0.8403 (0.000)
oposição + super + mpv	0.3450	0.6669

	(0.000)	(0.000)
oposição + super + diferente projeto de lei	0.4288	0.5483
	(0.000)	(0.000)
oposição + outro + mpv	0.3248	0.4290
	(0.000)	(0.000)
oposição + outro + diferente projeto de lei	0.3597	0.5233
	(0.000)	(0.000)

A variável dependente é a participação na coalizão vitoriosa

Valores $P > |z|$ entre parênteses

Modelos 1: coalizão do governo e sobrerrepresentado; Modelo 2: medida provisória, governo,

Número de observações na CD e no SN = Modelos 1 e 2: 837499 e 52362

sobrerrepresentado e super-representado.

Fonte: Banco de dados legislativos, Cebrap, elaborado pela autora