

O poder regional no Congresso — uma atualização*

David Rosenblatt**

Ana Dolores Novaes***

O propósito deste artigo é atualizar os resultados apresentados em artigo anterior desta revista a respeito da representação regional no Congresso. Essa atualização se faz necessária por causa da criação de novos estados e a concessão de representação política para o Distrito Federal. Os novos resultados mostram que a região Norte é super-representada e que a mudança constitucional levou à diminuição do poder regional das regiões Sul e Sudeste e a ganhos substanciais para as regiões Norte e Centro-Oeste. O artigo também propõe uma representação alternativa para minorar essa situação.

1. Introdução; 2. O índice de Shapley e o poder das regiões no Congresso brasileiro; 3. Uma representação alternativa; 4. Comentários finais.

1. Introdução

O propósito deste artigo é atualizar os resultados apresentados em nosso artigo anterior a respeito da representação regional no Congresso Nacional.¹ Essa atualização se faz necessária uma vez que a nova Constituição criou novos estados e deu representação política ao Distrito Federal. A incorporação dessas mudanças leva a alterações substanciais em nossos resultados anteriores.

Em Novaes & Rosenblatt (1991), respondemos às seguintes perguntas: é alguma região super-representada no Congresso *vis-à-vis* sua população? Tem

* Este trabalho foi iniciado e basicamente concluído enquanto os autores eram estudantes de doutorado na Universidade da Califórnia, em Berkeley. Os resultados, interpretações e conclusões são exclusivamente dos autores e não devem ser associados de nenhuma forma ao Banco Mundial ou suas organizações afiliadas.

** Consultor do Banco Mundial.

*** Economista do Banco Mundial.

¹ Ver A note on regional voting power and budget allocation in the Brazilian Congress. *Revista Brasileira de Economia*, 45(2):313-24, abr./jun. 1991.

a região Nordeste, ou qualquer outra região, poder além do justificado, em comparação com sua população, para passar legislação em benefício próprio? Para responder a essas perguntas utilizamos o conceito de valor de Shapley, usado na Teoria dos Jogos Cooperativos. Concluímos naquela ocasião que o Nordeste e o Sudeste eram sub-representados na Câmara dos Deputados, enquanto o Sul e o Norte eram super-representados. Esse resultado é alterado se o estado de Minas Gerais é considerado parte do Nordeste e vota em bloco com esta região em questões fiscais.² Para votações conjuntas do Senado e da Câmara, as regiões Norte e Nordeste são super-representadas, o Sul e o Centro-Oeste aparecem ligeiramente super-representados, enquanto o Sudeste é largamente sub-representado.

Além de atualizar os números levando em conta a criação dos novos estados, este artigo apresenta uma proposta para diminuir o desequilíbrio atual na representação de cada região no Congresso Nacional. As principais conclusões deste artigo são as seguintes: a) a região Norte é substancialmente super-representada na Câmara dos Deputados; b) a super-representação da região Norte aumenta ainda mais se o índice de Shapley é calculado para aprovação conjunta por Câmara e Senado; c) a mudança constitucional de 1988 levou à diminuição do poder regional das regiões Sudeste e Sul e a ganhos para as regiões Norte e Centro-Oeste; e d) o desequilíbrio claro entre o poder das regiões pode ser reduzido substancialmente se o número de deputados federais nos estados escassamente povoados for limitado a quatro, ao invés de oito deputados, e o número de deputados excedente for transferido para São Paulo.

Este artigo está organizado da seguinte forma. A seção 2 introduz intuitivamente o conceito do valor de Shapley e apresenta o índice de poder de cada região. A seção 3 discute o que aconteceria se o número de deputados de Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins fosse diminuído de oito para quatro. A última seção conclui.

2. O índice de Shapley e o poder das regiões no Congresso brasileiro

Em um regime democrático, a representação no Congresso deve, em princípio, ser proporcional à população. O problema com esse conceito é que estados pequenos podem se ver totalmente alijados do processo político. Em outras palavras, os estados grandes podem se unir e ditar a política de acordo com seus interesses, ignorando completamente os interesses dos estados menores. O sistema bicameral procura corrigir esse problema: enquanto a Câmara tem representação proporcional, o Senado tem um número fixo de senadores por estado. No caso brasileiro, esse problema é

² O norte de Minas Gerais faz parte da região Nordeste para efeitos de incentivos fiscais da SUDENE.

adicionalmente amenizado pelo limite constitucional de 60 deputados federais por estado e pela representação mínima de oito deputados para cada estado, independentemente de sua população. Como resultado dessa regra constitucional, há estados onde o número de habitantes por deputado é de apenas 50 mil, enquanto São Paulo possui um deputado para cada 550 mil habitantes (ver, tabela 5 adiante).

Neste artigo, utilizamos o índice de poder de Shapley para medir o poder relativo de cada região no sistema legislativo proporcional brasileiro. O valor de Shapley pode ser imaginado como o resultado de um jogo no qual uma região ganha se ela pode formar uma coalizão que implica maioria simples no Congresso (isto é, o projeto de lei é aprovado) e uma região perde se ela não consegue formar uma coalizão vencedora (isto é, o projeto de lei não é aprovado). Claro, uma região com muitos votos é mais frequentemente decisiva para o resultado da votação do que uma região com poucos votos. O valor de Shapley captura esse fato e, nesse sentido, serve como um indicador do poder de cada região em passar legislação em proveito próprio. Para maiores detalhes técnicos, o leitor deve referir-se a Novaes & Rosenblatt (1991).

As tabelas 1 e 2 reproduzem os resultados de nosso artigo anterior para votação apenas na Câmara e para votação conjunta na Câmara e no Senado, respectivamente. As tabelas 3 e 4 reproduzem os resultados obtidos por Rosenblatt (1992) e incorporam as mudanças constitucionais de 1988, implementadas a partir de 1990: a) mudança para *status* de estado dos territórios do Amapá e Roraima; b) criação do estado de Tocantins e c) concessão de representação política ao Distrito Federal. Essas alterações no quadro geopolítico implicaram nove senadores e 24 deputados federais adicionais para a região Norte e três senadores e oito deputados federais adicionais para a região Centro-Oeste.

Tabela 1
Câmara dos Deputados
(antes da Constituição de 1988)

Região	% de deputados	Valor de Shapley	% da população (projetada para 1987)	Shapley % / % da pop.
Norte	10,0	0,07	5,8	1,21
Nordeste	31,5	0,23	28,7	0,80
Sudeste	35,4	0,40	43,6	0,92
Sul	16,1	0,23	15,2	1,51
Centro-Oeste	7,1	0,07	6,8	1,03

Fontes: Novaes & Rosenblatt (1991) e IBGE.

Tabela 2
Câmara e Senado juntos
(antes da Constituição de 1988)

Região	% de representação*	Valor de Shapley	% da população (projetada para 1987)	Shapley % / % da pop.
Norte	10,9	0,08	5,8	1,38
Nordeste	32,4	0,42	28,7	1,46
Sudeste	33,2	0,25	43,6	0,57
Sul	15,7	0,17	15,2	1,12
Centro-Oeste	7,8	0,08	6,8	1,18

*Número total de deputados e senadores de cada região dividido pelo número total de deputados e senadores no Congresso.

Fontes: Novaes & Rosenblatt (1991) e IBGE.

Tabela 3
Câmara dos Deputados
(após a Constituição de 1988)

Região	% de deputados	Valor de Shapley	% da população	Shapley % / % da pop.
Norte	12,9	0,13	6,5	2,00
Nordeste	30,0	0,30	28,5	1,05
Sudeste	33,6	0,30	43,6	0,69
Sul	15,3	0,13	15,1	0,86
Centro-Oeste	8,2	0,13	6,2	2,10

Fontes: Rosenblatt (1992). População projetada pelo IBGE, *Anuário Estatístico*. Os números sobre o tamanho dos blocos regionais no Congresso são do *Almanaque Abril - 1991*. A população de Tocantins utilizada para calcular a população do Norte e do Centro-Oeste é a do *Almanaque Abril*.

Tabela 4
Câmara e Senado juntos
(após a Constituição de 1988)

Região	% de representação*	Valor de Shapley	% da população	Shapley % / % da pop.
Norte	14,7	0,22	6,5	3,38
Nordeste	30,5	0,30	28,5	1,05
Sudeste	31,0	0,22	43,6	0,50
Sul	14,7	0,13	15,1	0,86
Centro-Oeste	9,1	0,13	6,2	2,10

*Número total de deputados e senadores de cada região dividido pelo número total de deputados e senadores no Congresso.

Fontes: as mesmas da tabela 3.

Comparando-se os resultados antes e depois da Constituição de 1988 para Câmara dos Deputados (tabelas 1 e 3), conclui-se o seguinte. Primeiro, o índice de poder das regiões Norte e Centro-Oeste duplicou (coluna 3). Segundo, o ganho das regiões Norte e Centro-Oeste deu-se à custa das regiões Sul e Sudeste. Terceiro, o valor de Shapley para a região Nordeste aumentou de 0,23 para 0,30 e colocou essa região em pé de igualdade com a região Sudeste em relação ao poder de decidir uma votação. A última coluna das tabelas 1 e 3 mostra o quociente entre o valor de Shapley (em %) e a população (em %). Um quociente igual a 1 significa que a representação daquela região é neutra, isto é, o poder da região na Câmara para passar legislação é proporcional a sua população. Os quocientes de 2 e 2,1 para as regiões Norte e Centro-Oeste sugerem que essas regiões têm duas vezes mais representantes na Câmara do que seria justificado pela sua densidade demográfica.

As conclusões do parágrafo anterior são reforçadas quando se consideram a Câmara e o Senado conjuntamente (tabelas 2 e 4). A deterioração da posição da região Sudeste é notável: a região tem apenas 50% da representação ideal. Ao mesmo tempo, o poder da região Norte em relação a sua população é três vezes maior do que seria justificado.³

3. Uma representação alternativa

A tabela 5 apresenta uma composição alternativa para a Câmara dos Deputados (Plano A), que procura dar uma representação mais condizente com a população de cada região. A tabela 5 assume o seguinte: a) estados com população inferior a 1,4 milhão de habitantes (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins) passam a ter uma representação mínima de quatro deputados federais, ao invés de oito; b) estados com população entre 1,4 milhão e 2 milhões (Sergipe) passam a ter seis deputados no lugar de oito; c) o excesso de deputados nesses estados é inteiramente transferido para São Paulo.

Note-se, inicialmente, que a composição alternativa (Plano A na tabela 5) diminui substancialmente as disparidades existentes atualmente na relação população por deputado (ver colunas 5 e 6 da tabela 5). Por exemplo, cada deputado acreano passa a representar 104 mil eleitores, ao invés de apenas 52 mil, enquanto, em São Paulo, cada deputado passa a representar 403 mil eleitores, ao invés dos atuais 550 mil.

O valor de Shapley para essa representação alternativa é apresentado nas tabelas 6 e 7 para a Câmara dos Deputados e para a Câmara e o Senado conjuntamente. A última coluna da tabela 6 mostra uma redução significativa

³ Esse resultado básico não é alterado caso se use a definição da Amazônia Legal para o cálculo do valor de Shapley. Para maiores detalhes, ver Rosenblatt (1992).

Tabela 5
Relação população/deputado dos estados brasileiros

	Deputados	Plano A	População	Relação população/deputado	
				Atualmente	Com o Plano A
Acre	8	* 4	417,2	52,2	104,3
Amapá	8	* 4	256,1	32,0	64,0
Amazonas	8	8	2.000,8	250,1	250,1
Pará	17	17	5.000,8	294,2	294,2
Rondônia	8	* 4	1.095,6	136,9	273,9
Roraima	8	* 4	120,4	15,1	30,1
Tocantins	8	* 4	959,8	120,0	240,0
Norte	65	* 45	9.850,7	151,5	218,9
Alagoas	9	9	2.420,4	268,9	268,9
Bahia	39	39	11.738,0	300,9	300,9
Ceará	22	22	6.471,8	294,2	294,2
Maranhão	18	18	5.181,8	287,9	287,9
Paraíba	12	12	3.247,6	270,6	270,6
Pernambuco	25	25	7.360,9	294,4	294,4
Piauí	10	10	2.666,1	266,6	266,6
R. G. do Norte	8	8	2.318,9	289,9	289,9
Sergipe	8	* 6	1.416,6	177,1	236,1
Nordeste	151	* 149	42.822,1	283,6	287,4
Esp. Santo	10	10	2.523,9	252,4	252,4
Minas Gerais	53	53	15.831,8	298,7	298,7
Rio de Janeiro	46	46	14.133,3	307,2	307,2
São Paulo	60	* 82	33.069,9	551,2	403,3
Sudeste	169	* 191	65.558,9	387,9	343,2
Paraná	30	30	9.137,7	304,6	304,6
R. G. do Sul	31	31	9.163,2	295,6	295,6
Santa Catarina	16	16	4.461,4	278,8	278,8
Sul	77	77	22.762,3	295,6	295,6
Distrito Federal	8	8	1.864,2	233,0	233,0
Goiás	17	17	3.983,5	234,3	234,3
M. Grosso do Sul	8	8	1.797,0	225,6	225,6
Mato Grosso	8	8	1.727,1	215,9	215,9
Centro-Oeste	41	41	9.371,8	228,6	228,6

Nota: A "população" é a população projetada, em milhares de habitantes.

* Indica que a representação muda com o Plano A.

Fontes: Ver tabelas 3 e 4.

da disparidade entre as regiões em comparação com a tabela 3. Caso se considerem a Câmara e o Senado conjuntamente, a região Norte e a região Centro-Oeste continuam super-representadas. Isso deve-se ao fato de que no Senado o número de representantes por estado é fixo e independente da população.

Tabela 6
Câmara dos Deputados
(com o Plano A)

Região	% de deputados	Valor de Shapley	% da população	Shapley % / % da pop.
Norte	8,9	0,07	6,5	1,08
Nordeste	29,6	0,23	28,5	0,81
Sudeste	38,0	0,40	43,6	0,91
Sul	15,3	0,23	15,1	1,52
Centro-Oeste	8,2	0,07	6,2	1,13

Fontes: Rosenblatt (1992) e IBGE.

Tabela 7
Câmara e Senado juntos
(com o Plano A)

Região	% de representação*	Valor de Shapley	% da população	Shapley % / % da pop.
Norte	11,3	0,18	6,5	2,77
Nordeste	30,1	0,27	28,5	0,95
Sudeste	34,8	0,27	43,6	0,62
Sul	14,7	0,18	15,1	1,19
Centro-Oeste	9,1	0,10	6,2	1,61

*Número total de deputados e senadores de cada região dividido pelo número total de deputados e senadores no Congresso.

Fontes: Rosenblatt (1992) e IBGE.

4. Comentários finais

Para concluir, é importante discutir por que esses resultados são tão importantes. Primeiro, há evidência de que, em votações onde existe conflito entre o interesse partidário e o regional, os congressistas tendem a votar de acordo com o interesse de seu estado/região.⁴ Segundo, comissões-chave no

⁴ Para maiores detalhes, ver Mainwaring (1991). Mainwaring fez a seguinte pergunta a 107 congressistas: "se houver conflito entre a posição de seu estado e a do partido, como o Sr.(a) vota?". Setenta e quatro por cento dos deputados do PFL responderam que votam de acordo com o interesse de seu estado. A nível nacional, o resultado foi o seguinte: votam com o partido (31%); votam com o estado (50%); votam meio a meio (10%) e outra resposta (9%).

Congresso, como a Comissão Mista do Orçamento, são formadas proporcionalmente ao número de representantes de cada partido no Congresso. Contudo, na prática, essa representação tem também refletido a representação regional no Congresso como um todo. Assim, se uma região está super-representada em relação às demais, ela tem um poder desproporcional na preparação e aprovação do orçamento nacional. Finalmente, importantes questões como o meio ambiente e a política de incentivos fiscais têm externalidades entre outras regiões e até mesmo países e, nesse sentido, é imperativo que a representação de cada região no Congresso Nacional seja balanceada.

Abstract

The purpose of this paper is to update our previous results presented in an article in this journal. This update is necessary because of the creation of new states and the establishment of political representation for the Federal District. The new results show that the North region is overrepresented and that the constitutional change led to a decrease of the power of the South and Southeast regions and a substantial increase in the political power of the North and Center regions. The paper also proposes an alternative representation scheme to improve the situation.

Referências bibliográficas

Mainwaring, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, 24(1), 1991.

Novaes, Ana D. & Rosenblatt, D. A note on regional voting power and budget allocation in the Brazilian Congress. *Revista Brasileira de Economia*, 45(2):313-24, 1991.

Rosenblatt, David. *Regional versus federal interests in the development of Brazil's Amazon region*. Berkeley, Departamento de Economia, Universidade da Califórnia, 1992 (Tese de doutorado).

Correção

No artigo The evaluation of rural development projects using the social accounting matrix approach, de Manual J. Rojas Buvinich, publicado nas páginas 555 a 592 de *RBE*, 46(4) out./dez. 1992, a tabela 3 da página 572 deve ser desconsiderada. A tabela 3 correta é a seguinte:

Table 3
Consolidated accounts for the Brejo Region (1975)

(thousands of cruzeiros)

Expenditure Receipts	Production activities (1)	Households (2)	Government (3)	Rest of the world (4)	Combined capital account (5)	Total (6)
1. Production activities	70,246.6	114,886.9	-	130,256.4	6,672.1	322,060.3
2. Households	222,298.8	3,758.8	2,985.4	-	-	229,043.0
3. Government	-	3,751.2	-	-	-	3,751.2
4. Rest of the world	29,514.2	70,235.4	-	-	4,212.7	103,962.3
5. Combined capital account	-	36,411.7	765.8	-26,294.1	-	10,884.8
6. Total	322,060.4	229,043.0	3,751.0	103,962.3	10,884.8	

Source: Derivated from table 2.

Note: Some rows and columns do not sum exactly to their corresponding totals because of rounding off.

Além disso, no resumo da página 590, onde se lê *idealizando*, leia-se *estruturando*.