

26 a 30 de dezembro de 2011 - nº 207

O Senado, o plebiscito e a sobre-representação política no processo legislativo

A aprovação do orçamento, para o ano seguinte, ocorre ao final de cada sessão legislativa. Essa é uma atividade parlamentar fundamental, para a manutenção da regularidade das prestações públicas de bens e serviços. Um dos fatores que influencia o processo legislativo de alocação orçamentária é a sobre-representação política.

De fato, a sobre-representação política é mensurada, pela razão acima de um, entre duas outras proporções: 1) os assentos reservados para cada unidade federativa, em relação ao número total de deputados ou senadores, e 2) o número de eleitores ou habitantes do distrito, em relação ao eleitorado ou à população nacionais.

Em 11 de dezembro passado, ocorreu um plebiscito para a divisão do Pará em três novos estados: Pará, Carajás e Tapajós. Dois terços dos cerca de 4,85 milhões de votantes optaram pela rejeição dessa proposta. As deliberações que permearam esse plebiscito incluíram vários argumentos. Um desses argumentos remete aos possíveis efeitos da sobre-representação política no processo legislativo.

O plebiscito é constitucionalmente exigido para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de entes federativos. O plebiscito consiste numa consulta à vontade popular antes da

criação da norma. Por expressa disposição constitucional, o plebiscito é uma das formas de exercício da soberania do povo, titular do poder político.

Entre outras consequências legislativas, a sobre-representação territorial afeta a distribuição regional das transferências fiscais em sistemas federais. Ela promove a realocação da receita e da despesa federais em benefício dos estados sobre-representados. No Congresso Nacional, esse "federalismo realocativo" integra as instituições de representação popular e territorial, isto é, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Para alguns estudiosos, aliás, a sobre-representação da Câmara teria mais impacto na realocação das transferências federais do que a do Senado.

Desse modo, o argumento de que haveria uma eventual distorção propiciada pela sobre-representação territorial enfatiza os aspectos formais, descritivos e simbólicos da representação política, em detrimento da sua substância. Vale lembrar que essa sobre-representação integra a arquitetura institucional imposta pela nossa Constituição, visando à realização de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é a redução das desigualdades inter-regionais.

Em suma, a identificação do grau de cumprimento dos objetivos fundamentais integra o processo legislativo orçamentário, de modo a qualificar a representação política de maneira substantiva.