



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**JOSÉ JOÃO CORREIA DE OLIVEIRA FILHO**

**A ALOCAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO DOS  
DEPUTADOS ESTADUAIS DA PARAÍBA E MINAS GERAIS E SUA CONEXÃO  
ELEITORAL**

Campina Grande, PB  
2019

**JOSÉ JOÃO CORREIA DE OLIVEIRA FILHO**

**A ALOCAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO DOS DEPUTADOS  
ESTADUAIS DA PARAÍBA E MINAS GERAIS E SUA CONEXÃO ELEITORAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora. Prof<sup>ª</sup>. Dra. Kelly Cristina Costa Soares

Campina Grande, PB  
2019

O48a

Oliveira Filho, José João Correia de.

A alocação de emendas individuais ao orçamento dos deputados estaduais da Paraíba e Minas Gerais e sua conexão eleitoral / José João Correia de Oliveira Filho. - Campina Grande, 2019.

123 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

"Orientação: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares.

Referências.

1. Relação Executivo-Legislativo. 2. Geografia do Voto. 3. Comportamento Parlamentar. I. Soares, Kelly Cristina Costa. II. Título.

CDU 324(043)



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Ata  
13ª sessão pública  
Defesa de dissertação de Mestrado  
**Aluno José João Correia de Oliveira Filho**

Aos **trinta** dias do mês de **agosto** do ano de **2019**, às **15hs**, na **Sala 204** no edifício do **Centro de Humanidades**, campus de Campina Grande, reuniram-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do regulamento geral dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFCEG da Resolução nº 03/2016 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCEG, a banca examinadora composta pelos professores **Dra. Kelly Cristina Costa Soares, orientadora, Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, como examinador interno e Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior, como examinador externo**, todos na qualidade de membros titulares, para julgamento da dissertação de mestrado intitulada **“A dinâmica da alocação de emendas individuais ao orçamento dos deputados estaduais da Paraíba e Minas Gerais e sua conexão eleitoral”** do aluno **José João Correia de Oliveira Filho**. A sessão pública foi aberta pela presidente e orientadora Professora **Dra. Kelly Cristina Costa Soares**, e após a apresentação dos integrantes da banca examinadora, o aluno iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. Posteriormente, a banca examinadora solicitou aos presentes que se ausentassem, temporariamente do recinto, para em sessão secreta avaliar o aluno. Após análise, os membros da banca atribuíram, conforme determina o artigo 65 da Resolução nº 03/2016 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCEG o conceito:

Aprovado   ( ) Em exigência   ( ) Indeterminado   ( ) Reprovado

Campina Grande, 30 de agosto de 2019

Kelly Cristina Costa Soares  
Orientadora/Presidente da banca

[Assinatura]  
Membro titular interno

José Raulino Chaves Pessoa Júnior  
Membro titular externo

José João Correia de Oliveira Filho  
Aluno (a)

Dedico esta dissertação para a minha esposa Caroline e minha filha Laura. Na certeza de que sem o seu apoio este trabalho não teria sido concretizado.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, na pessoa do seu Reitor Prof. Dr. Vicemário Simões.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais, bem como, a todos os seus Professores, Servidores e aos caríssimos colegas da Turma inaugural do programa (2017).

A minha Orientadora, Prof. Dra. Kelly Cristina Costa Soares, pela amizade construída no decorrer desta jornada. Obrigado pelo vasto arcabouço teórico que me apresentou, pela paciência, generosidade e incentivo à realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa e ao Prof. Dr. José Maria Nóbrega Júnior. Obrigado pelo permanente incentivo, desde o ingresso no Programa.

Ao Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo. Obrigado por tornar minimamente compreensível o mundo da Estatística e da Econometria, e consequentemente possibilitar a construção desta dissertação.

Aos meus colegas de trabalho do Departamento de Assistência às Comissões da Assembleia Legislativa da Paraíba, pelo permanente apoio.

Aos colegas da turma inaugural do programa, pela parceria nos momentos de felicidade e nas dificuldades.

Aos meus pais José João Correia de Oliveira e Janete Araújo de Oliveira, minha irmã Janine Araújo de Oliveira e minha sobrinha Virgínia Chaves de Oliveira Ventura, pelo apoio constante e compreensão nas ausências.

Ao meu sogro Agenor Pessoa de Azevedo Filho, e minhas cunhadas Catherine Carvalho de Azevedo e Camila Carvalho de Azevedo, por sempre estarem dispostos a ajudar naquilo que possível.

Por fim, um agradecimento especial a minha esposa Caroline Carvalho de Azevedo, por sempre ter me incentivado a continuar a pesquisa até a conclusão deste trabalho, e a nossa filha Laura Azevedo de Oliveira, luz de nossas vidas.

“Sucesso não é o final, falhar não é fatal: é a coragem para continuar que conta”. (Winston Churchill)

## RESUMO

Este trabalho investiga se existe relação entre o desempenho eleitoral dos deputados estaduais e a apresentação de emendas individuais ao orçamento estadual nos estados de Minas Gerais e da Paraíba, nas últimas duas legislaturas. Nessa perspectiva, foram utilizados mapas no intuito de sobrepor em camadas emendas e percentual de votos de cada deputado, com o objetivo de verificar como se deu a alocação das emendas de cada um em contraste com seu padrão de votação. Dessa forma, pôde-se verificar, em síntese, três tipos diversos de comportamento parlamentar: o deputado aloca os recursos orçamentários de forma majoritária em seus redutos eleitorais; o deputado aloca os recursos em seus redutos, porém busca colocá-los também em outros municípios na busca de novos apoiadores; não há relação alguma entre a alocação dos recursos, que é feita de forma difusa pelo distrito, e a votação do deputado. Em seguida, através de testes estatísticos, verificou-se inicialmente se a distribuição espacial dos votos de um deputado influencia a alocação das emendas individuais ao orçamento. Esses dados se referem às eleições de 2010 e 2014, e com relação as emendas, às legislaturas que se seguem a essas eleições. Verifica-se no estudo que há uma fraca correlação entre emendas e votos para os dois estados, porém não se deve refutar de forma absoluta o componente distributivista do sistema político brasileiro em virtude de existir uma conexão eleitoral multifacetada no país, com a emissão de incentivos partidários e de incentivos distributivistas

Palavras-chave: Relação Executivo-Legislativo. Geografia do voto. Comportamento parlamentar.

## **ABSTRACT**

This paper investigates the relationship between the electoral performance of state deputies and the presentation of individual amendments to the budget in the states of Minas Gerais and Paraíba in the last two legislatures. In this perspective, maps constructed were used to overlap in layers amendments and votes' percentage of each deputy, in order to verify how the amendments' allocation of each one was made in contrast to their voting pattern. Therefore, it was possible to summarize three different types of parliamentary behavior: the deputy allocates budget resources in his electoral strongholds; allocates resources in his strongholds, but also seeks to place them in other locations in search of new supporters; there is no relationship between resource allocation, which is scattered by the district, and deputy voting. Then, through statistical tests, it was initially checked whether the spatial distribution of a deputy's votes influences the allocation of individual amendments to the budget. These data refer to the 2010 and 2014 elections, and with respect to the amendments, to the legislatures that follow these. Finally, we sought to measure whether the allocation of amendments in the municipalities is capable of positively influencing the electoral success of candidates in the elections following their presentation. We found in the study that is a weak correlation between amendments and votes for the two states, but this should not absolutely refute the distributivist component of the Brazilian political system because there is a multifaceted electoral connection in the country, with the issuance of partisan and distributive incentives.

Keywords: Executive-Legislative Relationship. Vote geography. Parliamentary behavior.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para o Deputado Adriano Galdino (PSB) - PB .....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 2 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para o Deputado Arlen Santiago (PTB) - MG.....</b>	<b>76</b>
<b>Figura 3 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para o Deputado Janduhy Carneiro (PTN) – PB .....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 4 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para os Deputados Carlin Moura (PC do B) e Emidinho Madeira (PT do B).....</b>	<b>79</b>
<b>Figura 5 - Representação de gráfico com dados com distribuição normal .....</b>	<b>84</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Densidade demográfica de Minas Gerais (Censo de 2010)</b> .....	54
<b>Gráfico 2 - Densidade demográfica da Paraíba (Censo de 2010)</b> .....	55
<b>Gráfico 3 - Série temporal: IDH de Minas Gerais e Paraíba</b> .....	56
<b>Gráfico 4 - Evolução do eleitorado de Minas Gerais e Paraíba</b> .....	56
<b>Gráfico 5 - Candidatos para deputado estadual nas eleições de 2010, 2014 e 2018</b> .....	57
<b>Gráfico 6 - Situação dos candidatos após a apuração em Minas Gerais (2010, 2014 e 2018)</b> .....	58
<b>Gráfico 7 - Situação dos candidatos após a apuração na Paraíba (2010, 2014 e 2018)</b> ....	59
<b>Gráfico 8 - Número de candidatos coligados</b> .....	59
<b>Gráfico 9 - Número de candidatos por gênero</b> .....	60
<b>Gráfico 10 - Escolaridade dos candidatos</b> .....	61
<b>Gráfico 11 - Porcentagem de emendas individuais e coletivas</b> .....	62
<b>Gráfico 12 - Quantidade de emendas – PB</b> .....	63
<b>Gráfico 13 - Quantidade de emendas – MG</b> .....	63
<b>Gráfico 14 - Destinação das emendas em porcentagem - Total</b> .....	64
<b>Gráfico 15 - Porcentagem por classificação de emenda - Total</b> .....	72
<b>Gráfico 16 - Variação das médias de ID entre 2010 e 2014</b> .....	83
<b>Gráfico 17 - Histograma para variável ID</b> .....	85
<b>Gráfico 18 - Box Plot para variável ID</b> .....	86
<b>Gráfico 19 - Dispersão dos dados (ID X Emendas)</b> .....	90

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Demografia e Indicadores socioeconômicos dos estados de Minas Gerais e Paraíba.....</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 2 - Número de candidatos para Deputado Estadual.....</b>	<b>57</b>
<b>Tabela 3 - Total de emendas apresentadas por deputado/ano - MG.....</b>	<b>65</b>
<b>Tabela 4 - Total de emendas apresentadas por deputado/ano – PB.....</b>	<b>68</b>
<b>Tabela 5 - Destinação das emendas por ano - MG.....</b>	<b>70</b>
<b>Tabela 6 - Destinação das emendas por ano - PB.....</b>	<b>71</b>
<b>Tabela 7 - Classificação das emendas - PB.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabela 8 - Classificação das emendas - MG.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabela 9 - Quantidade de emendas com dotação orçamentária especificada no total de anos analisados - PB.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabela 10 - Quantidade de emendas com dotação orçamentária especificada no total de anos analisados - MG.....</b>	<b>74</b>
<b>Tabela 11 - Visão geral da variável Índice de Dominância (ID).....</b>	<b>82</b>
<b>Tabela 12 - ID em Minas Gerais.....</b>	<b>82</b>
<b>Tabela 13 - ID na Paraíba.....</b>	<b>83</b>
<b>Tabela 14 - Teste de normalidade para ID (MG).....</b>	<b>85</b>
<b>Tabela 15 - Coeficiente de correlação de Spearman entre as variáveis número de emendas e ID.....</b>	<b>87</b>
<b>Tabela 16 - Coeficiente de correlação de Spearman entre as variáveis número de emendas e ID para MG.....</b>	<b>88</b>
<b>Tabela 17 - Coeficiente de correlação de Spearman entre as variáveis número de emendas e ID para a PB.....</b>	<b>89</b>

## LISTA DE SIGLAS

ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ALPB	Assembleia Legislativa da Paraíba
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CMO	Comissão Mista de Orçamento
DEM	Democratas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID	Índice de dominância
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDO	Lei de diretrizes orçamentárias
LOA	Lei orçamentária anual
MP	Medida provisória
NEPE	Número efetivo de partidos eleitorais
NEPP	Número efetivo de partidos parlamentares
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPA	Plano plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSL	Partido Social Liberal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PR	Partido da República

PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
QE	Quociente eleitoral
RP	Representação proporcional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UBS	Unidade básica de saúde
VIF	<i>Variance Inflation Factor</i>

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E CONEXÃO ELEITORAL .....	19
2.1. Neoinstitucionalismo e os modelos distributivista, informacional e partidário.....	19
2.2. Relação entre Poder Executivo e Legislativo no Brasil .....	22
2.3. As consequências das regras eleitorais e do sistema multipartidário no comportamento parlamentar.....	29
3. ORÇAMENTO E GEOGRAFIA DO VOTO .....	37
3.1. A Construção do Orçamento no Brasil .....	37
3.1.1 Normas sobre Orçamento Público no Brasil .....	37
3.1.2 A Relação entre Executivo e Legislativo na Construção do Orçamento.....	39
3.2. Conexão Eleitoral e Distribuição Espacial do Voto.....	43
3.3. A importância das Emendas Individuais na Atuação Parlamentar .....	45
4. METODOLOGIA .....	48
4.1. Apresentação do banco de dados e aspectos metodológicos .....	49
4.2. Emendas individuais e distribuição espacial do voto nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Paraíba .....	53
4.2.1. Quadro geral de apresentação das emendas .....	61
4.2.2. A sobreposição entre emendas individuais e votos .....	74
4.3. O efeito da geografia do voto na alocação dos recursos .....	80
4.3.1. Relação entre emendas e dominância eleitoral .....	81
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	90
REFERÊNCIAS .....	95
ANEXO I .....	100
ANEXO II.....	110

## 1 INTRODUÇÃO

Os estados-membros brasileiros, como unidades federativas autônomas, possuem seus próprios orçamentos, com trâmite similar ao estabelecido na Constituição Federal para a União, pois as normas orçamentárias são de reprodução obrigatória pelos estados da federação. Nesse sentido, os parlamentares estaduais, assim como os congressistas em âmbito federal, possuem a prerrogativa de emendar o orçamento anual, em virtude de competência estabelecida de forma obrigatória pelas constituições estaduais. A importância das emendas individuais ao orçamento residiria na expectativa de retorno eleitoral, uma vez que os parlamentares acreditam que a execução dessas emendas é capaz de garantir a sua reeleição (PEREIRA E MUELLER, 2002). Portanto, a apresentação das emendas seria parte da estratégia para garantir a manutenção dos votos em eleições futuras.

A literatura especializada, no campo dos Estudos Legislativos, vem se debruçando desde a redemocratização sobre o impacto que as emendas individuais ao orçamento apresentam no desempenho eleitoral dos candidatos. Parte da literatura sobre o sistema político brasileiro, pós redemocratização, destaca que nosso sistema eleitoral, caracterizado pelo multipartidarismo e pelo sistema proporcional de lista aberta levaria ao enfraquecimento do presidencialismo e do sistema partidário (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1991; LAMOUNIER, 1994; AMES, 2003). Assim, para os corolários dessa tese, o comportamento dos parlamentares estaria marcado pelo individualismo e indisciplina partidária, voltando-se para políticas do tipo paroquialista e patrimonialista (*pork barrel*<sup>1</sup>) visando unicamente a sua reeleição.

Essa forma de encarar o fenômeno através de uma visão puramente distributivista, entretanto, tem provocado discordância de muitos autores, que afirmam que a presença de um comportamento individualista na arena eleitoral não produziria necessariamente um comportamento do tipo personalizado na arena parlamentar. Os defensores dessa interpretação apresentam como parâmetro os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995; 1999), e partem do princípio de que a base institucional que organiza os trabalhos do congresso brasileiro apresenta mecanismos internos de adesão dos parlamentares às decisões definidas pelos partidos. Isso neutralizaria os efeitos clientelistas e individualistas advindos das regras eleitorais, tornando os partidos agentes disciplinados, coesos e fortes no ambiente parlamentar, se aproximando mais da vertente que focaliza a importância dos partidos políticos. Nesse contexto, para implementar

---

<sup>1</sup> *Pork barrel* - expressão utilizada na literatura internacional para designar o particularismo legislativo, em que deputados utilizariam políticas distributivas (Lowi, 1964) visando ao voto dos beneficiários dessa política.

sua agenda de governo, o Poder Executivo precisa se utilizar de mecanismos capazes de garantir o apoio da coalizão no parlamento.

A pesquisa aqui proposta procura investigar se existe relação, conforme sugere parte da literatura dos estudos legislativos, entre o desempenho eleitoral dos deputados estaduais e a apresentação de emendas individuais ao orçamento estadual nos estados de Minas Gerais e da Paraíba. Para tanto, foram utilizados dados das emendas individuais ao orçamento das duas assembleias legislativas para as duas últimas legislaturas (2011-2014 e 2015-2018), além de dados eleitorais para as eleições de 2010 e 2014, encontrados no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A pesquisa parte do seguinte problema de investigação: “As emendas individuais ao orçamento constituem parte importante da estratégia dos deputados, no sentido de premiar as regiões em que o parlamentar obteve melhor resultado eleitoral e garantir o apoio para eleições futuras?”.

A partir da literatura especializada concernente ao tema a seguinte hipótese inicial de pesquisa será testada:

H1 → As emendas parlamentares apresentam-se como uma estratégia política importante utilizada pelos parlamentares estaduais para a manutenção e conquista de bases eleitorais no transcurso das duas eleições consecutivas.

(Hipótese nula: não há um padrão de alocação das emendas, de acordo com a geografia do voto, que permita afirmar a conexão eleitoral).

Como objetivo geral, a pesquisa busca investigar se existe de fato conexão, conforme sugere parte da literatura de estudos legislativos, entre o resultado eleitoral dos deputados estaduais e a apresentação de emendas individuais ao orçamento estadual, através de dados coletados acerca da apresentação das emendas individuais nas duas legislaturas, abrangendo também os resultados das eleições de 2010 e 2014. A partir disso, buscou-se alcançar os seguintes objetivos específicos: 1 verificar a existência de um padrão de conexão eleitoral na relação entre o resultado eleitoral dos deputados estaduais e apresentação de emendas; 2 identificar padrões na forma de apresentação das emendas no decurso do mandato dos deputados.

Para atingir os objetivos propostos, e medir a relação entre emenda e voto nos estados, os dados foram analisados aplicando-se métodos estatísticos descritivos. Nesse sentido, foram utilizados mapas construídos no intuito de sobrepor em camadas emendas e votos, com o objetivo de verificar como se deu a alocação das emendas de cada deputado para os municípios

e sua possível relação com padrão de votação.

Em seguida, adotando como parâmetro o estudo de Barry Ames (1995a, 2003), este trabalho busca responder se deputados estaduais possuem padrão de alocação dos recursos para aqueles municípios onde possuem melhor desempenho eleitoral e, com isso, assegurar a conexão com seus eleitores. Com esse objetivo deve-se verificar se a distribuição espacial dos votos de um deputado pode ser capaz de influenciar a alocação das emendas individuais ao orçamento. Bem como, se quanto mais concentrada e dominante a votação no distrito eleitoral, mais o deputado tende a apresentar políticas de cunho particularista (*pork barrel*).

Por fim, com relação a sua estrutura, o trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo abordamos o referencial teórico que serve de parâmetro para os estudos sobre conexão eleitoral no Brasil. Nesse sentido, ressaltamos a importância dos modelos que surgiram derivados do neoinstitucionalismo para explicar o funcionamento do parlamento e a divisão que se deu entre os modelos Distributivista, Informacional e o Partidário. Em seguida, apresentamos o debate que surgiu sobre as consequências das regras eleitorais e do sistema multipartidário no comportamento parlamentar no Brasil.

No terceiro capítulo destacamos como se dá a relação entre orçamento e geografia do voto. Inicialmente destaca-se como é feita a construção do orçamento público no Brasil, desde as normas constitucionais para elaboração, até a negociação entre Executivo e Legislativo para aprovar as leis orçamentárias. Em seguida, é evidenciado o contexto da conexão eleitoral no país, e a importância das emendas individuais na atuação parlamentar.

No último capítulo são apontados os aspectos metodológicos da pesquisa, apresentado o banco de dados e a utilização da estatística. Neste capítulo, e nos anexos I e II, são também apresentados os mapas com a sobreposição entre emendas e votos dos deputados. Por fim, a título de conclusão, apresentaram-se algumas considerações sobre os resultados da pesquisa e as possíveis novas questões de investigação.

## **2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E CONEXÃO ELEIROPAL**

### **2.1. Neoinstitucionalismo e os modelos distributivista, informacional e partidário**

No Brasil, o campo dos estudos legislativos sofreu grande influência da literatura norte-americana sobre o Congresso dos Estados Unidos. Essa literatura toma como norte teórico, em grande medida, a contribuição do neoinstitucionalismo. Sobre esse aspecto, Limongi (1994) afirma que para essa corrente de pensamento as instituições têm papel autônomo, próprio,

influenciando diretamente na determinação do resultado político substantivo.

Dentro desse campo teórico, sem dúvida, a corrente teórica que mais influenciou os Estudos Legislativos foi o neoinstitucionalismo da escolha racional. Hall e Taylor (2003) afirmam que os primeiros estudos baseados nessa corrente teórica surgiram a partir da tentativa de explicar o comportamento legislativo no Congresso Americano e somente a partir da década de 1970 o Poder Legislativo e suas dificuldades de coordenação foram estudados, a partir do seguinte paradoxo:

Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso apresentam notável estabilidade. (HALL; TAYLOR, 2003).

Sob a perspectiva da teoria da escolha racional, os trabalhos de Arrow (1963) e McKelvey (1976) obtiveram grande impacto. Através dos teoremas da impossibilidade e do caos eles verificaram que se os atores utilizassem suas estratégias racionais para tomar decisões, essas seriam instáveis. Assim, como forma de explicar a estabilidade das decisões no âmbito do Congresso Norte-americano afirmaram que a existência desse equilíbrio se devia justamente à presença das instituições.

Nesse sentido, os autores sugerem que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento político. Em última análise, afirma Limongi (1994), estes constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento. Nesta literatura, o termo instituição tende a ser empregado com este significado genérico.

Os modelos que surgiram derivados do neoinstitucionalismo, para explicar o funcionamento do Congresso Norte-americano, foram: o distributivista, o informacional e o partidário. Como veremos, os dois primeiros focam a análise no comportamento individual dos congressistas. Já o modelo partidário desloca o enfoque para a importância dos partidos políticos como elementos estruturadores da atividade legislativa.

O modelo distributivista parte da premissa de que os parlamentares, em regra, buscam se reeleger, e para isso buscam recompensar os eleitores. No caso americano, que serve de parâmetro, a organização do congresso propicia a consecução desse interesse, já que as comissões têm monopólio de proposição na sua jurisdição e são compostas por membros cuja eleição depende justamente da provisão de benefícios de cunho clientelista na jurisdição

daquela comissão (MAYHEW, 1974; LIMONGI, 1994).

O universo de análise no modelo distributivista é a ação política, o comportamento do parlamentar individualmente, partindo da premissa que todos eles buscam o sucesso de suas carreiras políticas, o que pressupõe como foco constante a reeleição. Nesse sentido, a arena eleitoral tem influência direta sobre as atividades e funções dos Legislativos. Assim, as ações dos parlamentares podem ser explicadas com base nos esforços para ampliar as chances de reeleição, e estão ligadas positivamente com os benefícios que conseguem angariar para seu eleitorado.

Por sua vez, as políticas apenas serão, de fato, efetivadas se obtiverem o consentimento da maioria do Congresso. Surge então o que os autores denominam de *logroll*. Esse mecanismo pode ser definido como a troca de votos entre os parlamentares para que cada um beneficie os seus eleitores. Nesse sentido, as instituições só existem para regular e estruturar essa troca, facilitando a cooperação em busca de políticas de cunho clientelista. O sistema de comissões apresenta papel central nesse aspecto, uma vez que acaba por diminuir o custo de transação (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003). É verdade que os membros das comissões são selecionados pelos partidos. Porém, para os distributivistas, na atuação os interesses individuais prevalecem sobre os interesses partidários. Nesse sentido, o Congresso possui mecanismos que permitem que as decisões tomadas no interior das comissões sejam apenas ratificadas ao serem apreciadas em plenário. Além disso, as comissões seriam organizadas de forma homogênea, já que a participação do parlamentar se daria por área de interesse.

Para Mayhew (1974), que desenvolveu trabalho basilar ao investigar a conexão eleitoral em âmbito do Congresso Norte-americano, essa instituição se organiza de forma a facilitar as necessidades eleitorais de seus membros. Os partidos, sob esta ótica, atuam no Legislativo de forma secundária.

Como vimos, esse modelo desconsidera quase que completamente o sistema partidário. Inclusive, essa é uma das principais críticas dirigidas pelos seus opositores. Deve-se destacar que esse modelo é amplamente utilizado, por diversos autores, para explicar o funcionamento parlamentar no Brasil. Nos debruçaremos sobre essa questão nos próximos tópicos.

A versão informacional põe em cheque as conclusões da corrente distributivista, e apresenta como um de seus principais expoentes Keith Krehbiel (1991). Apesar de ter sido construída em diálogo direto com a versão distributivista, essa vertente parte de dois postulados fundamentais da organização legislativa: o do primado da decisão majoritária (as escolhas na

legislatura devem ser feitas pela maioria) e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas (os congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam).

Para a perspectiva informacional, conforme sugere Limongi (1994), o problema passa a ser o de garantir que as decisões sejam tomadas com base na utilização da maior quantidade possível de informação. A versão informacional, assim como a anterior, reconhece a centralidade das comissões como eixos estruturadores da atividade legislativa.

Em ambos os modelos apresentados o sistema partidário é fraco e não exerce influência nas decisões tomadas nas comissões. No entanto cabe destacar a seguinte divergência fundamental entre os modelos: os distributivistas focalizam as comissões sob o aspecto da demanda, enquanto que o modelo informacional evidencia o aspecto da oferta, buscando-se minimizar as diferenças nas comissões e no plenário, diminuindo assim a incerteza nos resultados obtidos (CARVALHO, 2003).

Por fim, destaquemos os aspectos referentes a perspectiva partidária. Os teóricos dessa corrente, ao invés de enxergar as comissões como uma forma de organização legislativa que independe dos partidos, propõem que elas sejam entendidas como uma forma de governo partidário. A principal fonte de poder dos partidos no interior do congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, ou seja, determinar quando e o que será objeto de decisão.

Cox e McCubbins (1993), nesse sentido, buscam reinterpretar os modelos citados. Eles utilizam, para tanto, uma distinção entre as votações que envolvem temas no interior da agenda do partido e votações com temas fora dessa agenda. Assim, identificam que no interior da agenda partidária não há aparente declínio de coesão no comportamento parlamentar. Portanto, os autores rejeitam a tese de que os partidos apresentam papel secundário no processo decisório. Para Limongi (1994), a grande relevância desse estudo está no fato de que os autores mostram que a principal fonte de poder dos partidos está no fato deles controlarem a agenda decisória, podendo inclusive determinar que proposições contrárias aos seus interesses não sejam de fato apreciadas.

No Brasil, assim como a perspectiva distributivista, o modelo partidário apresenta grande recepção, principalmente em virtude do trabalho de Figueiredo e Limongi (1995). Inclusive, essa nova perspectiva gerou grande debate entre os defensores da perspectiva distributivista e partidária para o funcionamento do Congresso Nacional. Esse debate será

aprofundado no próximo tópico.

## **2.2. Relação entre Poder Executivo e Legislativo no Brasil**

O comportamento parlamentar e a conexão eleitoral têm ocupado lugar especial nas análises das instituições políticas brasileiras. As proposições de Duverger (1970) acerca dos sistemas eleitorais e o impacto no sistema partidário tornou-se referência para entender o impacto das regras no sistema político. A representação proporcional tenderia ao multipartidarismo e o sistema majoritário de um turno tenderia ao bipartidarismo. Esses postulados vêm sendo reconhecidos pelo alto poder preditivo, e chegaram a ser chamadas de leis pela literatura especializada. No caso brasileiro, que adota o sistema proporcional de lista aberta, para os cargos do Poder Legislativo (exceto para o Senado Federal) há vários fatores institucionais que favorecem a proliferação de partidos, e um alto grau de dispersão do poder entre as legendas no âmbito desse poder.

Não obstante, como já introduzido anteriormente, a Ciência Política Brasileira trava intenso debate sobre como se dá a relação entre o Executivo e o Legislativo. Como já citado, parte da literatura sobre o sistema político brasileiro, pós redemocratização, destaca que nosso sistema eleitoral, caracterizado pelo multipartidarismo e pelo sistema proporcional de lista aberta levaria, indubitavelmente, ao enfraquecimento do presidencialismo e dos partidos políticos (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1991; LAMOUNIER, 1994; AMES, 2003). Nesse contexto, o comportamento dos parlamentares seria marcado pelo individualismo e indisciplina partidária, voltando-se para políticas do tipo paroquialista e patrimonialista (*pork barrel*) visando unicamente a sua reeleição.

Barry Ames (2003), em um estudo clássico sobre o padrão de competição política estabelecido no Brasil, buscou analisar a elaboração de políticas como aspecto da governabilidade no Brasil. O foco foi examinar as relações entre as instituições políticas nacionais, sobretudo as regras e práticas da política eleitoral e parlamentar, e a probabilidade de que o governo federal adote novos programas e ações. Ames parte da premissa de que há uma crise de governabilidade no país. Sobre esse aspecto destaca o autor:

No Brasil, o Poder Executivo muitas vezes não conta sequer com maiorias parlamentares nominais e depende de deputados que só se preocupam com sua própria sorte, com benefícios paroquiais de retorno eleitoral garantido ou em defender interesses estreitos. (AMES, 2003, p. 17).

Outra hipótese aventada pelo autor é que as próprias instituições políticas do país criam uma permanente crise de governabilidade. No caso do Brasil, as instituições políticas criaram incentivos que acabam por estimular os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em propostas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos (visão distributivista do comportamento parlamentar). Destaca também que, formalmente, os presidentes brasileiros estão entre os mais poderosos da América Latina, principalmente a partir dos poderes de decreto que possuem. Porém, na realidade, há grande dificuldade em conseguir uma maioria parlamentar estável, que dê suporte ao programa governamental.

Essa ineficácia das instituições políticas, destaca Ames (2003), ocorre devido a uma série de características do sistema: 1. Partidos importantes e eleitoralmente bem-sucedidos se distribuem por todo o espectro ideológico; 2. A liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados, e muitos deputados passam boa parte do tempo em busca de nomeações e projetos de interesse específico dos seus redutos eleitorais; 3. No Brasil, os partidos raramente se congregam para aprovar questões de interesse nacional, e conseqüentemente o Congresso em geral não investe seriamente nos problemas econômicos e sociais mais graves; 4. Afirma também, que a renda pessoal é mais importante para os deputados brasileiros do que para os de outros sistemas.

Nesse estudo, Barry Ames apresenta as estratégias de campanha dos candidatos ao Congresso sob o sistema de representação proporcional de lista aberta. Tenta com isso prever as localidades em que os deputados vão buscar os seus votos. Como teste, ele mede as intenções dos deputados, sem usar, como variáveis dependentes, os votos que recebem, pois esses resultam das estratégias de todos os candidatos. Ele utiliza as emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares como um indicador de sua intenção de buscar votos em determinados municípios.

Por fim, ressalta que dois fatores, o federalismo e a disseminação do empreguismo e do fisiologismo, foram essenciais para a configuração atual do desenho institucional brasileiro. Após fazer uma análise histórica sobre a construção do federalismo nacional, o autor argumenta que esse sistema de governo, no caso brasileiro, deu garantias às oligarquias locais, promovendo os interesses dos grupos econômicos mais atrasados e aumentando as disparidades econômicas regionais. Já o fisiologismo e o empreguismo acabam por privatizar a formação de políticas. Nas palavras do próprio autor:

Políticos que orientam suas carreiras para a oferta de contratos de obras públicas e de nomeações para cargos burocráticos predominavam nas assembleias que redigiram as constituições brasileiras, e esse mesmo tipo de parlamentares prevaleceu nas câmaras legislativas que essas mesmas constituições criaram. Tais parlamentares têm enorme dificuldade em ver benefícios políticos na legislação que fortalece os partidos ou minimiza os incentivos para a distribuição de benefícios particularistas. (AMES, 2003, p. 46).

O autor apresenta como foco de seu trabalho, entender a estrutura política brasileira mediante a associação de uma perspectiva teórica lógica (a teoria da escolha racional) e um trabalho de verificação empírica. Ele destaca, como conclusão do estudo, que a representação proporcional (RP) de lista aberta funciona de modo democrático, uma vez que todas as clivagens sociais recebem tratamento igual e as regras não favorecem nem as classes nem as comunidades. Porém, como impacto negativo, o sistema eleitoral acaba por personalizar a política e enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos, não só na campanha, mas também na atividade parlamentar, existindo vários tipos de incentivos para um comportamento individualista e por vezes contrário à determinação das lideranças.

O estudo de Barry Ames é fundamental para entender o sistema político brasileiro através da perspectiva da teoria da escolha racional combinada com o institucionalismo histórico. Apesar de alguns problemas metodológicos criticados pela literatura, a enorme base de dados utilizada torna esse estudo empírico bastante completo sobre a geografia do voto e o comportamento eleitoral e parlamentar dos políticos brasileiros.

Essa forma de encarar o fenômeno, entretanto, tem provocado discordância de alguns autores, que afirmam que a presença de um comportamento individualista na arena eleitoral não produziria necessariamente um comportamento do tipo personalizado na arena parlamentar. Os defensores dessa interpretação apresentam como parâmetro os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995; 1996; 1999), e partem do princípio de que a base institucional que organiza os trabalhos do Congresso brasileiro apresenta mecanismos internos de adesão dos parlamentares às decisões definidas pelos partidos, o que neutralizaria os efeitos clientelistas e individualistas provindos das regras eleitorais, tornando os partidos agentes disciplinados, coesos e fortes no ambiente parlamentar. Essas interpretações têm suscitado um amplo debate nos círculos acadêmicos sobre a complexidade da competição política no país, dos padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo e da articulação existente entre o sistema eleitoral e a produção legislativa.

Figueiredo e Limongi (2001), afirmam também que os argumentos invocados para desconsiderar a possibilidade de governos de coalizão sob presidencialismo não são

convincentes, pois esses argumentos exageram as diferenças entre as duas formas de governo (presidencialismo e parlamentarismo) para demonstrar que a lógica dos dois sistemas é completamente diferente.

Segundo os autores, são várias as características institucionais que permitem uma conjuntura que tende à cooperação e predominância do Executivo. Preliminarmente, os autores ressaltam a importância do controle, com base nos poderes institucionais, exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso. Esse controle apresenta efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de união por um longo período de tempo, pois acaba por proteger a coalizão governamental contra o comportamento individualista dos parlamentares.

Outro fator importante a ser analisado, segundo Figueiredo e Limongi, é que a principal ferramenta dos parlamentares para realizar fins particularistas são justamente a apresentação de projetos e emendas. Todavia, os autores argumentam que na realidade a maioria dos projetos ditados pela lógica eleitoral individualista raramente atingem a votação em plenário e são convertidos em Lei. Somado a isso, destaque-se o poder de veto aos projetos de lei que o Presidente da República possui.

Em seguida, os autores afirmam que o instrumento das Medidas Provisórias (MP), apresenta consequências ainda mais significativas, já que afetam também a estrutura de preferência dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Esse fato se dá pelo custo de rejeição de uma MP, pois como esse instrumento apresenta força de lei, sua eventual revisão pode trazer danos aos efeitos já produzidos durante a sua vigência.

Outro ponto ventilado é que a escassa autonomia do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas torna a participação no governo ainda mais importante para os parlamentares interessados em garantir algum retorno eleitoral. Portanto, resalta Figueiredo e Limongi (2001), o controle de cargos fornece mecanismos que permitem cobrar disciplina partidária. Os parlamentares podem incorrer em custos e votar em medidas contrárias aos seus interesses particulares, em função de futuros ganhos que podem auferir como membros da coalizão de governo.

As evidências empíricas, segundo os autores, confirmam esse quadro mais cooperativo com relação as demandas presidenciais. Afirmam que os dados trazidos no trabalho confirmam

que as iniciativas presidenciais, em regra, receberam tratamento privilegiado no Congresso, através de instrumentos como a urgência na tramitação, por exemplo, em que o número de encaminhamentos presidenciais aceitos é substancialmente superior ao de parlamentares.

Ao analisarem os governos do período pós Constituição de 1988, os autores afirmam que a agenda legislativa dos presidentes contou com um amplo apoio do Congresso e obteve índices de sucesso equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas. O sucesso do Executivo, afirmam, dependeu de apoio de maiorias construídas em bases partidárias, e não individuais. Os dados analisados, portanto, demonstram que as coalizões partidárias são viáveis sob o presidencialismo.

Importante ressaltar, que tanto o trabalho de Barry Ames, quanto o trabalho de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, vêm sofrendo diversas críticas da literatura especializada. Em seguida, veremos trabalhos que criticaram essas duas posições dicotômicas, bem como apresentaram outras perspectivas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Há também, vários autores que procuram se distanciar da dicotomia analisada e trazer novos elementos para o debate científico. Inicialmente, Pereira e Mueller (2003) sustentam a tese de que o sistema político nacional não deve ser caracterizado nem como um sistema puramente descentralizado (como defendido pela primeira corrente), nem como um sistema puramente centralizado (como defendido pelos autores da segunda). Acreditam que as duas abordagens discutidas acima oferecem uma explicação parcial e incompleta para o comportamento dos partidos dentro e fora do Legislativo. O sistema político brasileiro conseguiria condensar essas duas formas de incentivo institucional. As regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes de decreto presidenciais tornam o comportamento dos congressistas dependente da lealdade aos seus partidos, fortalecendo estes no interior do Parlamento.

Argumentam também, que mesmo em um sistema político com incentivos conflitantes, como o caso brasileiro, pode haver equilíbrio e estabilidade. Isso vai depender justamente da capacidade do presidente e dos líderes dos partidos que formam a coalizão de governo no Congresso de utilizarem o arsenal de instrumentos institucionais que dispõem. Concluem afirmando que o ponto chave para a compreensão da simultaneidade de partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no Congresso é justamente a combinação, aparentemente contraditória, de incentivos para o comportamento individual e partidário ao mesmo tempo.

Os autores apresentam um modelo econométrico na pesquisa em que os testes confirmaram a grande maioria das hipóteses. O modelo apresentou maior capacidade explicativa e de predição nas votações que envolveram PEC's (Propostas de Emenda à Constituição). Pereira e Mueller afirmam que uma possível explicação para este resultado é que, como a PEC exige maioria qualificada de três quintos (3/5) para aprovação, são nessas votações que maiores energias são despendidas em termos de mobilização para aprovação ou rejeição da proposta.

Os testes confirmaram que a execução de emendas individuais de parlamentares ao orçamento incentiva comportamentos cooperativos com o Executivo. Os parlamentares que conseguiram executar suas emendas individuais, tanto em sua principal base eleitoral, como em todo o Estado, apresentam maior probabilidade de votar favoravelmente ao Executivo.

Por fim, com relação a estratégia dos parlamentares para a reeleição, alguns dos determinantes do sucesso da candidatura à reeleição em 1998 foram testados através de regressão logística, tendo como variável dependente uma variável dicotômica que diferenciou dois grupos de parlamentares: os que se reelegeram e os que perderam. O modelo também pretendeu avaliar o efeito do comportamento de voto do parlamentar dentro do Congresso na probabilidade de reeleição. O resultado encontrado foi que quanto maior o montante de emendas individuais do legislador realmente executadas pelo Presidente, maiores serão as probabilidades de reeleição do parlamentar.

Octávio Amorim Neto, em sua obra "*Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*" (2006), dedica capítulo a estudar as estratégias presidenciais, padrões de governança e disciplina partidária no Brasil pós Constituição de 1988.

Após analisar a divergência que foi abordada na seção, o autor destaca a contribuição do estudo de Barry Ames e Figueiredo e Limongi para a compreensão do sistema político brasileiro. Amorim Neto salienta que Figueiredo e Limongi centraram sua análise em apenas uma variável independente (os poderes de agenda) para explicar a disciplina partidária no Brasil, sendo que neste aspecto a maior contribuição que Barry Ames dá com seu modelo multivariado de cooperação e deserção dos deputados é observar muitos fatores exploratórios plausíveis da disciplina partidária, ou sua falta.

Além disso, Amorim Neto (2006) argumenta que Figueiredo e Limongi apresentam uma perspectiva otimista onde os presidentes brasileiros têm formado governos multipartidários

majoritários. Já Barry Ames apresenta uma perspectiva pessimista em que os mandatários brasileiros enfrentam sempre grandes dificuldades em suas negociações com o Congresso.

Em pesquisa conjunta, desta vez com Cox e McCubbins (2002), o autor busca apresentar solução para essa dicotomia no sistema político brasileiro. Na perspectiva de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2002), o padrão de governança existente no país depende de uma escolha estratégica feita pelo presidente à luz das condições políticas particulares que enfrenta, desta forma há gabinetes majoritários e minoritários no Brasil, e conseqüentemente, não se deve afirmar que o país tem um único padrão de governança. Ele tem dois: governos multipartidários majoritários (ou cartéis multipartidários na definição do autor) e governos multipartidários minoritários (ausência de um cartel).

Em estudo publicado em 2003, dessa vez em conjunto com Fabiano Santos, Amorim Neto buscou pesquisar que fatores induzem o comportamento dos legisladores nos sistemas presidencialistas latino-americanos. Nesse estudo, após densa pesquisa empírica, ao autor argumenta que o Congresso Brasileiro tem um papel de menor importância no processo legislativo, não apenas pela ampla delegação ao Executivo da autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas de abrangência nacional, mas também em virtude dos incentivos à construção das carreiras parlamentares. Esclarece da seguinte forma:

A essência desses incentivos é que o Poder Executivo é o *locus* fundamental da influência política, o que dissuade os deputados de tentarem construir uma carreira mais duradoura no Congresso. A falta de políticos dispostos a permanecer muito tempo no Congresso enfraquece ainda mais o papel do Legislativo na formulação de políticas nacionais. Em síntese, os fracos incentivos à construção de longas carreiras parlamentares contribuem para reforçar alguns aspectos da lógica que está na base do modelo do segredo ineficiente". (AMORIM NETO e SANTOS, 2003, p. 692).

Ainda nesse estudo, Amorim Neto e Santos (2003) indicam que os partidos não afetam o que os deputados aprovam e que há um importante aspecto distributivista na capacidade dos deputados brasileiros de aprovarem leis. Em pesquisa mais antiga (2000), mas bastante relevante sobre o sistema político nacional, Amorim Neto busca analisar a dinâmica entre gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa, e chega às seguintes conclusões sobre o caso brasileiro. Inicialmente, afirma que não se deve pressupor que um Gabinete presidencial integrado por políticos de dois ou mais partidos constitua um governo de coalizão. No caso, só os gabinetes que apresentam uma alta correspondência entre o percentual de postos ministeriais e os pesos dos partidos no Congresso (relativamente ao contingente parlamentar dos partidos que integram o Ministério) podem ser considerados como tal em uma interpretação estrita do termo coalizão. Afirma também, que uma alocação judiciosa dos postos ministeriais

entre os partidos, baseada na regra de proporcionalidade, especialmente no início do mandato presidencial, aproxima o comportamento legislativo dos partidos que integram o gabinete multipartidário ao dos partidos em um sistema parlamentarista. Por fim, afirma que os partidos mais ideológicos demonstram um comportamento legislativo mais consistente ao longo do tempo.

Portanto, há formas variadas de enxergar o papel que o Legislativo possui no sistema político brasileiro. Todos os dias novos elementos surgem que podem levar ao aperfeiçoamento das instituições ou colapso do sistema. Por exemplo, grande parte das teorias ressaltam que o sistema partidário vem se desagregando devido à crescente fragmentação. Uma tentativa de sanar essa tendência foi a reforma política aprovada no Congresso que procura, entre outros aspectos, acabar com as coligações partidárias e estabelecer uma cláusula de desempenho nas urnas para os partidos, fixando norma sobre o acesso das legendas a recursos do fundo partidário a ao tempo de propaganda gratuita em rádio e TV<sup>2</sup>. Não se pode afirmar se essa reforma vai ter efeito positivo, em termos de governabilidade. O fato é que mudanças são necessárias, pois é consenso que o quadro hoje é de instabilidade e fragilização institucional, principalmente no que concerne à relação entre Executivo e Legislativo.

### **2.3. As consequências das regras eleitorais e do sistema multipartidário no comportamento parlamentar**

Neste tópico, iremos retratar as principais características do sistema eleitoral e partidário e suas implicações para a configuração do atual arranjo institucional brasileiro.

Conforme a interpretação personalista, o Poder Executivo no caso brasileiro, mesmo com seus amplos poderes de decreto, estaria subjugado à vontade do parlamento, uma vez que as frágeis coalizões seriam incapazes de garantir a implementação, a contento, da agenda presidencial. Scott Mainwaring, ao tratar sobre o tema, em trabalho realizado sobre o presidencialismo multipartidário no Brasil (1993), afirma que diversas características do sistema eleitoral contribuíram para a formação de um sistema multipartidário fragmentado em que o partido do presidente quase nunca possui maioria no Congresso. A situação do presidencialismo em minoria permanente leva facilmente a impasses entre o executivo e o legislativo, que resultam em imobilismo político. Conclui esse autor, que devido ao calendário

---

<sup>2</sup> <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/temer-sanciona-fundo-eleitoral-bilionario-e-veta-censura-veja-as-principais-mudancas-da-minirreforma/>

eleitoral rígido do sistema presidencialista, não existem meios institucionais para lidar com essa situação de presidentes que não dispõem de sustentação estável no Congresso.

Mainwaring inclusive sugere que a literatura que enfatiza apenas o quão poderosos são os presidentes latino-americanos encontra-se equivocada, por não distinguir presidentes em situações democráticas, daqueles em situações de autoritarismo. Afirma o autor:

Examinando-se o grupo democrático mais de perto, um padrão complexo emerge, mas levando-se tudo em conta é a fraqueza da maioria dos presidentes que ganha saliência. Os presidentes têm algumas áreas de prerrogativas excepcionais, mas muito freqüentemente têm dificuldade em levar adiante itens fundamentais de sua agenda de políticas. (MAINWARING, 1993)

Jairo Nicolau, em obra sobre os sistemas eleitorais (2004), destaca como a representação proporcional pode levar a uma maior fragmentação do poder em um determinado sistema partidário. Segundo esse autor, a representação proporcional tem dois objetivos fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação. A virtude principal desse sistema, ressalta, seria a capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade (NICOLAU, 2004, P. 37).

Porém uma maior representatividade pode ocasionar um elevado número de partidos com representação no Poder Legislativo, o que pode levar a uma maior dificuldade em se chegar a maiorias, e conseqüentemente a problemas de formação de governo e implantação de agenda. Nicolau (2004), afirma que muitos países, com o intuito de dificultar o acesso dos pequenos partidos e evitar um parlamento muito fragmentado, utilizam aquilo que denomina de cláusula de exclusão. Essa cláusula determina que um partido só poderá obter representação caso receba pelo menos um determinado contingente de votos. Conclui Nicolau, que a proporcionalidade extrema poderia produzir um Legislativo muito fragmentado, que afetaria a governabilidade. Quando um número relevante de partidos fica abaixo da cláusula, o bônus para os maiores partidos é ampliado e a proporcionalidade é reduzida. O Brasil utiliza uma cláusula de exclusão nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, o chamado Quociente Eleitoral (QE), que opera em cada um dos distritos locais.

Por outro lado, afirma Nicolau, com a finalidade de quebrar essa cláusula, em alguns países os partidos podem se coligar para disputar a eleição para o Legislativo. Desse modo, os partidos mantêm a sua autonomia e apresentam uma lista própria de candidatos, mas têm os votos agregados para efeito do cálculo das cadeiras. Isso amplia as chances de pequenos partidos obterem representação. (NICOLAU, 2004, P. 53).

Em 2017, Jairo Nicolau publicou obra importante que procurou condensar vários aspectos sobre o sistema eleitoral e partidário brasileiro. Embasada em mais de vinte anos de pesquisa desse autor no campo de estudo, a obra *“Representantes de Quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à câmara dos deputados”* é essencial para compreender como funciona o sistema político brasileiro atualmente.

Mais especificamente no capítulo 4 da obra citada, Nicolau (2017) trata de duas características que fazem do Brasil um caso singular. A primeira é a migração partidária – a transferência dos políticos de um partido para outro, em particular durante o exercício do mandato. A segunda característica é a fragmentação partidária (a dispersão de poder entre os partidos).

Ao analisar o processo que tornou o Brasil o Legislativo mais fragmentado do mundo, o autor afirma que a excepcionalidade brasileira é impressionante. Através dos dados trazidos<sup>3</sup>, evidencia que entre as quatro eleições que produziram a mais alta fragmentação no mundo, três aconteceram no Brasil (2014, 2010 e 2006).

Nicolau (2017), trabalha com a hipótese de que no Brasil o grande número de partidos não expressaria nem uma ampla divergência ideológica nem a politização de clivagens sociais, mas seria decorrente de fatores institucionais. O primeiro fator institucional que aborda, é a vigência da regra das coligações nas eleições proporcionais, propiciando que partidos com número muito reduzido de votos ingressem no Legislativo. O segundo é a legislação partidário-eleitoral, que oferece benefícios a legendas com pequeno apoio eleitoral: acesso à verba do fundo partidário e aos meios de comunicação.

Por fim, o autor afirma que os dois processos (migração partidária e fragmentação) mostram que o país se encontra em uma situação extrema. Sobre esse aspecto enfatiza:

A ideia de que, na democracia, as eleições são “a fonte” de distribuição de poder entre os partidos precisa ser relativizada no Brasil... aqui, o mais correto seria dizer que as eleições tornaram-se não “a fonte”, mas “uma das fontes” de distribuição do poder parlamentar. (NICOLAU, 2017, p. 95)

Nicolau (2004) afirma que é facultado aos partidos apresentarem listas de candidatos com até uma vez e meia o número de cadeiras a serem disputadas no distrito eleitoral e, com a possibilidade de formação de coligações entre partidos, o número de candidatos pode aumentar para duas vezes. O autor destaca, como atributo marcante do caso brasileiro, a combinação entre lista aberta e grandes distritos. Em virtude da magnitude geográfica do País, há uma tendência

---

<sup>3</sup> Dados mostrados no gráfico 12 da página 91 do livro do autor (NICOLAU, 2017)

entre os candidatos a concentrar a disputa em uma única região. Além dos distritos eleitorais com grandes dimensões, deve-se considerar também a quantidade de partidos e de candidatos que disputam as eleições. Assim, ele ressalta que a lista aberta também estimula competição entre os membros de uma mesma legenda:

Como os candidatos têm que obter votos individuais, é natural que reforcem seus atributos (reputação pessoal) para se distinguir dos colegas de partido, ou dos atributos que são comuns a todos os membros do partido (reputação partidária). (NICOLAU, 2004).

Em síntese, Nicolau (2017) aponta que o país se encontra em um nível de fragmentação extrema, que pode inclusive levar a desagregação do sistema partidário com consequências danosas para a governabilidade do país. Para esse autor, o sistema eleitoral brasileiro guarda algumas características, como campanhas eleitorais centradas nos candidatos, voto personalizado, competição intrapartidária e baixa capacidade de controle por parte dos eleitores.

Além disso, o sistema partidário brasileiro tem baixo nível de institucionalização, o que, para Mainwaring (2001) pode ser um problema para o bom funcionamento da democracia em si. Conclui o autor que num sistema partidário institucionalizado os agentes criam expectativas e se comportam acreditando que as regras da competição continuarão prevalecendo. Para Mainwaring, a institucionalização afeta a estabilidade dos sistemas políticos, pois sendo institucionalizado o sistema, as organizações políticas fazem diferença, as pessoas se identificam, legitimam e acreditam nos partidos e estes se enraízam no seio da sociedade.

Outra característica do nosso sistema partidário, como já citado, é a sua extrema fragmentação. A literatura destaca o Brasil como um dos legislativos mais fragmentados do mundo (falasse aqui da Câmara do Deputados, a Câmara baixa do nosso sistema político). O que determina tal dispersão do poder, conforme destaca grande parte das pesquisas, são as regras do sistema eleitoral, ou seja, as regras que determinam como computar os votos de uma eleição e distribuir as cadeiras do Poder Legislativo entre os partidos políticos, uma vez que a candidatura avulsa (candidato sem filiação partidária) não é permitida no país.

Iniciando essa breve revisão da literatura, Mainwaring (1993), já citado anteriormente, destaca o aspecto desestabilizador que a dispersão do poder traz para o regime. Discute principalmente a forma pela qual a combinação institucional de presidencialismo e um sistema multipartidário fragmentado contribui para as dificuldades de constituição de um governo democrático eficaz no Brasil. Afirma também, que a combinação de presidencialismo e multipartidarismo com partidos pouco coesos torna improvável que os presidentes consigam sustentação majoritária no Congresso, e o presidencialismo faz com que seja difícil a resolução

dos impasses que resultam disso. O autor ressalta que nos governos Dutra e Kubitschek, a democracia brasileira funcionou razoavelmente bem com essa combinação de presidencialismo, multipartidarismo e partidos fracos. Tal combinação, entretanto, impediu a criação de um governo democrático eficaz e mostrou-se incapaz de lidar com a radicalização que culminou com a ascensão do regime militar em 1964. Sobre essa potencial instabilidade do sistema político nacional destaca o autor:

É improvável que o partido do presidente tenha maioria no legislativo, de tal forma que fica difícil aprovar medidas de políticas públicas. Disso resultam o imobilismo e o conflito agudo entre o executivo e o legislativo, com conseqüências potencialmente deletérias para a democracia. Conflitos prolongados entre a legislatura e o governo podem levar à paralisia decisória. Isso talvez não tenha efeitos enervantes em democracias sólidas, mas tem em novas democracias". (MAINWARING, 1993).

Em outro trabalho importante, que destaca o processo de implementação e desenvolvimento do sistema partidário brasileiro, Ferreira, Batista e Stabile (2008) analisam a oferta partidária no Brasil, nas diferentes unidades da federação, no período 1982-2006. Os autores sustentam que a pesquisa aponta para a consolidação do quadro partidário brasileiro a partir dos anos noventa.

Em síntese, os autores sustentam que, apesar da explosão da oferta eleitoral, observada no início dos anos oitenta, o sistema partidário tem se mantido estável a partir dos anos noventa. Além disso, não é tão fragmentado e errático como se imagina à primeira vista. Afirmam que o grande número de partidos nominais existentes em todo o período não reflete a dinâmica partidária, de forma acurada. Finalmente, concluem que os resultados indicam que os partidos têm cumprido a contento uma de principais suas tarefas, qual seja, estruturar a competição política na arena eleitoral.

Mais recentemente, vários autores têm trazido novos enfoques sobre o sistema partidário nacional. Maurício Michel Rebello (2012, 2015) procurou esmiuçar, em dois artigos, o processo de fragmentação partidária no Brasil. Esse autor afirma, que ao comparar somente a Câmara dos Deputados brasileira com outras câmaras baixas, percebesse que o Brasil pode ser considerado um dos maiores casos de fragmentação partidária legislativa no mundo. Coloca ainda, que para efeitos de comparação, a média entre 103 países em todo o planeta, no ano de 2000, do número efetivo de partidos parlamentares, é de 4,1 (NORRIS 2008). Já no Brasil, a média do número efetivo de partidos parlamentares na Câmara dos Deputados, entre 1990 a 2010, é de 8,8.

Rebello (2015), ressalta que no caso brasileiro, desde 1990, o alto número efetivo de partidos políticos chama muito a atenção, portanto o autor decidiu realizar uma análise das

principais casas legislativas do país: Câmara dos Deputados, Senado e Assembleias Legislativas. Inicialmente, esse autor demonstra como a Câmara dos Deputados está em constante aumento de seu número efetivo de partidos parlamentares (NEPP) há algumas eleições subsequentes. E conclui que esse aumento da fragmentação acompanha o aumento do número efetivo de partidos eleitorais (NEPE), que há muito tempo só aumenta na maioria das unidades da federação. Nas assembleias legislativas estaduais e na Câmara do Distrito Federal, também há uma tendência de alta, no entanto, a maior magnitude das assembleias do que a Câmara nas unidades da federação gera uma fragmentação maior nos legislativos estaduais. O autor destaca que no Senado, a fragmentação é muito menor do que em legislativos de eleição proporcional, principalmente quando a renovação parlamentar ocorre somente por meio da substituição de um único senador. Ainda assim, se consideramos uma eleição majoritária de maioria relativa o NEPE não é tão baixo.

Sobre as implicações que a fragmentação pode trazer para o sistema político brasileiro, Rebello (2015) argumenta que o alto número de partidos não afeta a governabilidade em si. Quanto à representatividade, há claros indícios de que a heterogeneidade social brasileira não é responsável por tamanha fragmentação, com pouco enraizamento social das legendas. Já em relação ao conceito de clareza de responsabilidade, existem fortes indicativos de que sistemas partidários mais dispersos dificultam para o cidadão saber quem são as principais agremiações do país e quais governos elas apoiam. Esse autor conclui que não é errado afirmar que no Brasil não existem partidos grandes, mas sim um razoável conjunto de partidos médios e muitas agremiações pequenas. A tendência de alta de fragmentação não significa, necessariamente, que eventual reforma política deva realizar um enxugamento imediato do sistema partidário, mas significa que alguns elementos essenciais ao desenvolvimento democrático como a representatividade e o voto não estão positivamente relacionados com tamanha dispersão partidária.

Yan de Souza Carreirão, em trabalho sobre a literatura que enfoca o sistema partidário brasileiro (2014), afirma que de fato há aspectos relevantes no sentido de uma maior estruturação do sistema partidário brasileiro; porém ressalta que ao lado de indícios de “consolidação” ou “institucionalização” há outros, tão ou mais significativos, que apontam em sentido contrário a isso; também afirma que a disputa presidencial não estrutura tão fortemente (quanto parte da literatura sugere) o sistema partidário; outro aspecto levantado por esse autor é que a ideologia conta cada vez menos como estruturadora desse sistema.

Especificamente sobre a fragmentação partidária, Carreirão (2014) também afirma que o Brasil é o país com maior grau de fragmentação partidária nas eleições para deputado federal.

Sendo que a fragmentação partidária nas Assembleias Legislativas é ainda maior do que na Câmara dos Deputados. Além disso, essa fragmentação é crescente; isso não é um indício de estabilidade, mas de aumento da instabilidade do sistema afirma. Junto com outras características de nosso sistema político, acentua Carreirão (2014), a alta fragmentação dificulta as decisões dos eleitores principalmente nas eleições proporcionais no país, gerando problemas de *accountability*, com repercussões sobre a qualidade da representação.

Em pesquisa que discute o impacto das coligações eleitorais na fragmentação das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados, Luis Felipe Miguel e Pedro Paulo F. Bispo de Assis (2016), simulam com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sobre as eleições para Câmara dos Deputados em 2014, quatro arranjos alternativos na tradução das votações em cadeiras no Legislativo. Esses autores afirmam que ainda que a simulação possua limitações, já que a mudança nas regras mudaria também as estratégias dos agentes políticos, fica demonstrado que o veto às coligações reduziria a dispersão das cadeiras parlamentares, sem implicar a adoção de medidas arbitrárias (como a introdução de uma cláusula de exclusão). Pelo contrário, o banimento das coligações contribuiria para aproximar o sistema eleitoral da lógica que preside a representação proporcional.

Através dos dados do TSE, Miguel e Bispo de Assis (2016) constatam que, após as eleições de 2014, o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados bateu um novo recorde, com 28 diferentes legendas conquistando cadeiras. Porém, a maior bancada, a do Partido dos Trabalhadores, não ultrapassou 70 deputados, menos de 15% do total. Por outro lado, dez partidos ficaram com bancadas de cinco deputados ou menos. Os autores afirmam que, da forma como se configura a disputa eleitoral no Brasil, a coligação nas eleições proporcionais é usada, em primeiro lugar, como moeda de troca para obter apoio nas eleições majoritárias. O partido menor contribui com seu tempo de propaganda eleitoral na disputa para governador (ou prefeito) e ganha a possibilidade de “pegar carona” na chapa do partido maior para as eleições proporcionais. Concentrando sua campanha em poucos candidatos, os partidos pequenos têm chance de posicioná-los bem na lista e, assim, obter cadeiras. Trata-se de um arranjo que é racional para as legendas envolvidas, mas compromete a simetria entre apoio a correntes de opinião e bancadas legislativas, pretendida pela representação proporcional.

Por fim, Miguel e Bispo de Assis (2016) veem problemas nas regras que permitem coligações no Brasil. Afirmam que isso contribuiria para reduzir o número de partidos representados, seguindo a lógica da representação proporcional. Incidiria sobre as legendas de aluguel, mas preservaria os pequenos partidos programáticos, que são os que tendem a participar menos de coligações.

Em trabalho que busca comparar os sistemas eleitorais do Brasil e da Alemanha, Silvana Krause e Thomas Kestler (2017), destacam como elementos para a produção de um quadro de fragmentação partidária excessiva no Brasil: a desconexão do desejo do eleitor, que é manifestado na lista aberta e distorcido com as coligações nas eleições proporcionais; a fórmula adotada para o cálculo de distribuição das cadeiras no legislativo; a inexistência de uma cláusula de barreira e o tamanho dos distritos eleitorais. Sobre soluções para diminuir essas distorções e o impacto que uma reforma pode trazer ao sistema, afirmam os autores:

No caso brasileiro, o sistema eleitoral proporcional poderia, tranquilamente, evitar grande parte da fragmentação partidária com a introdução de algumas variáveis institucionais inibidoras. A resistência tem sido grande para os ajustes há muito tempo necessários. A recente “reforma” trouxe mais uma vez muito barulho e, com exceção do fim das coligações para as eleições proporcionais, não enfrentou uma questão central que seria a introdução de uma cláusula de exclusão na dimensão da representação da Câmara dos Deputados. As mudanças investidas no financiamento público partidário e eleitoral, aprovadas no congresso brasileiro, a médio prazo, podem trazer um desincentivo à formação de novas agremiações, mas, provavelmente, não impactarão de forma significativa na fragmentação do sistema partidário. Além disso, as novas regras de financiamento partidário e eleitoral podem reforçar o já concentrado perfil cartelizado de concentração financeira da competição partidária. (KRAUSE E KESTLER, p. 98-99, 2017)

Feita a discussão acerca das características do sistema eleitoral e partidário brasileiro, passamos nos próximos tópicos a fazer uma análise da relação entre a distribuição espacial dos votos e a alocação das emendas individuais ao orçamento. Para tanto, fazemos rápida digressão sobre o processo de construção do Orçamento Público no Brasil.

### 3. ORÇAMENTO E GEOGRAFIA DO VOTO

#### 3.1. A Construção do Orçamento no Brasil

##### 3.1.1. Normas sobre Orçamento Público no Brasil

A construção do orçamento público no Brasil, em especial a aprovação da Lei Orçamentária anual (LOA), é sem dúvida um dos momentos mais complexos da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Antes de ser aprovada a LOA ela passa por intensa negociação entre os poderes durante a tramitação do projeto no Legislativo.

Inicialmente, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto normas complexas sobre o processo orçamentário público, nos artigos 165 e seguintes. Nesse sentido, foram criados três instrumentos institucionais com o intuito de regulamentar, planejar e distribuir os recursos federais, utilizados de forma simétrica pelas Constituições dos estados-membros na construção de seus orçamentos: o Plano Plurianual – PPA, que possui duração de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, com duração anual.

No PPA, o Poder Executivo deve estabelecer as prioridades do governo para um período de quatro anos<sup>4</sup>. Sua elaboração é feita a partir dos gastos indicados por cada Ministério à Secretaria de Orçamento Fiscal (SOF). Nele devem estar contidas as principais metas e o público alvo de cada programa. De acordo com o parágrafo 1º do art. 165 do texto constitucional, o projeto de lei do PPA “(...) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Portanto, nessa fase do processo orçamentário são estabelecidas as metas e diretrizes de médio e longo prazo do Governo.

Posteriormente, se dá a elaboração da LDO. Na elaboração desse instrumento normativo são estabelecidas as principais metas e prioridades do governo federal para o exercício financeiro subsequente. Conforme o § 2º do art. 165, da Constituição Federal “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e

---

<sup>4</sup> Deve-se destacar que o PPA é formulado no primeiro ano de cada Legislatura e fica vigente até o primeiro ano da Legislatura seguinte.

*estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.*

Portanto, é a partir da LDO que a LOA é elaborada. Nesse momento o Governo deve definir as principais metas que devem ser executadas naquele ano. Após a elaboração do seu projeto, a LOA é encaminhada para discussão, votação e aprovação pelo Legislativo. No caso da União a proposição é apreciada pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), que é um órgão colegiado formado por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Já com relação às Assembleias Legislativas dos estados-membros, uma vez que todas são unicamerais, cada uma possui sua própria comissão que trata especificamente sobre orçamento, formada por parlamentares da Casa.

O projeto da LOA estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal seguinte, detalhando programas e atividades específicas em consonância com o PPA e a LDO. A maioria das emendas individuais e coletivas dos parlamentares dá-se na rubrica “investimentos”, constante nos citados orçamentos.

A iniciativa de apresentar o projeto de lei orçamentária é reservada ao Poder Executivo. Permite-se aos parlamentares a apresentação de emendas ao orçamento, que podem acrescentar, suprimir ou modificar itens do projeto de lei original. Essas emendas podem ser oferecidas de forma conjunta, pelos membros das comissões permanentes das Casas Legislativas, das Mesas Diretoras e das Bancadas Estaduais, ou individualmente. As emendas individuais permitem a identificação dos projetos e regiões considerados prioritários por seu autor, podendo ser utilizadas para comprovar as ações dos parlamentares voltadas aos seus estados e municípios.

Deve-se ressaltar que o processo orçamentário no país vem sofrendo várias modificações ao longo dos anos. Todavia, no período de redemocratização, foram criados novos dispositivos constitucionais que garantiram a participação de ambos os Poderes na elaboração do orçamento da União. Esse modelo introduziu novas formas de interação na relação Executivo-Legislativo em nível federal, que foi, através do princípio da simetria, estendido para os Estados-membros.

Outro ponto importante a destacar foi a aprovação do orçamento impositivo em âmbito federal no orçamento de 2014. Embora não seja objeto dessa pesquisa desenvolver uma discussão aprofundada sobre o impacto dessa mudança institucional e os dados ainda sejam escassos para mensurar seus efeitos, a sua implementação, ao longo do tempo, provocará importantes alterações na relação entre os poderes. Várias questões surgem com as novas regras: o legislativo terá uma atuação mais autônoma com relação ao Executivo, ou esse último será capaz de criar novos mecanismos para consolidar o seu poder de agenda com relação à

construção do orçamento?

O que se pode sem receio concluir é que essa mudança institucional acarretará uma vantagem significativa ao deputado que conquistar uma cadeira no parlamento, pois terá a seu favor recursos financeiros através das emendas, o que lhes dá um poder substancialmente superior em relação àquele que não dispõe de recursos dessa ordem para participar da competição eleitoral.

### **3.1.2. A Relação entre Executivo e Legislativo na Construção do Orçamento**

Apesar de hoje existir uma intensa negociação entre os poderes na construção do orçamento público nacional, mesmo com preponderância na construção do orçamento para o Executivo, em especial devido as normas da Constituição Federal de 1988, nem sempre essa relação entre os poderes encontrou uma situação de equilíbrio. Houve momentos na história nacional que o Parlamento foi capaz de cumprir uma agenda compartilhada com o Executivo, e outros em que teve pouca influência na elaboração do orçamento.

Pereira e Mueller (2002) argumentam que historicamente, o processo orçamentário experimentou momentos em que o Congresso Nacional efetivamente participou e definiu onde e como os recursos públicos seriam distribuídos. Por exemplo, a Constituição Federal de 1946 facultava ao Poder Legislativo intervir no processo orçamentário, por meio de emendas ao projeto de orçamento original apresentado pelo Executivo. Conforme Santos (1997), por essa razão e pelo fato da Constituição de 1946 ter mantido importantes prerrogativas decisórias dos parlamentares, a agenda política desse período pode ser considerada como uma “Agenda Compartilhada”.

Durante o regime militar, foram praticamente extintos quase todos os direitos políticos. Entre esses direitos foram inseridos aqueles previstos na Lei nº 4.320, publicada no dia 17 de março de 1964, pouco antes da consumação do golpe. Essa norma, inclusive, é considerada um dos marcos mais importantes do orçamento público brasileiro. A prova mais clara da degradação do Legislativo com relação ao Executivo no período foi que, já na Constituição de 1967, os parlamentares ficaram proibidos de apresentar qualquer espécie de emenda ao orçamento. Este impedimento, aliás, perdurou até a promulgação da atual Constituição da República de 1988.

Grande debate surgiu na Ciência Política, em especial na década de 90, sobre como se dá a relação entre os poderes na construção do orçamento público. Nesse sentido, Figueiredo e

Limongi (2002) ao discutirem os incentivos eleitorais e a política orçamentária do Congresso Nacional contestaram o paradigma dominante nos estudos legislativos norte-americanos, que de certa forma foi incorporado à literatura nacional, que analisa o sistema político por meio do uso generalizado de variáveis institucionais na análise comparada. A premissa desse modelo é de que os políticos buscam apenas a reeleição, por isso procuram estabelecer vínculos pessoais com seus eleitores e conseqüentemente, pela interpretação distributivista, esse modelo poderia ser transposto, com algumas adaptações, para outros sistemas políticos, como o caso brasileiro.

Os autores afirmam que essa transposição encontrou seu ponto mais elevado no Brasil gerando a expectativa de que o sistema político brasileiro seria semelhante ao norte-americano, pelo fato da forma de governo (federação) e das leis eleitorais criarem os mesmos incentivos para os parlamentares organizarem seus mandatos privilegiando laços pessoais com seus eleitores, políticas distributivistas e a crescente ineficiência do sistema partidário

Por esse entendimento, a intervenção dos parlamentares brasileiros no processo de elaboração da LOA ocupa uma posição de destaque, sobretudo, porque as emendas parlamentares individuais são consideradas, em certa medida, como o “equivalente funcional” do sistema de comissões norte-americano, ou seja, é a ferramenta de que dispõe o parlamentar brasileiro para atender as demandas dos seus eleitores na expectativa de que esses benefícios sejam transformados futuramente em apoio eleitoral.

Nesse contexto, o Executivo necessitaria de apoio no Congresso, e os parlamentares estariam sempre na expectativa de aprovar políticas públicas voltadas para os interesses particulares de seus redutos eleitorais. Assim, o Executivo seria compelido a negociar individualmente com cada parlamentar para a aprovação e manutenção de sua agenda política liberando os recursos previstos nas emendas parlamentares individuais. Dessa forma, como consequência, haveria grande probabilidade de se sacrificar as políticas nacionais, com favorecimento de políticas locais e particularistas, ou seja, a apreciação da LOA pelo Congresso faria com que a proposta original do Executivo perdesse sua consistência programática.

Figueiredo e Limongi (1998) contestam a teoria existente segundo a qual não haveria disciplina partidária no interior do Parlamento demonstrando que em média 89,4% dos parlamentares nas votações do plenário seguem a orientação de seus líderes, o que é suficiente para prever com acerto 93,7% das votações nominais.

Apresentam, também, argumento contrário à transposição para o Brasil do modelo do voto pessoal. Sustentam que esse modelo não pode ser tomado como referência para explicar a complexidade da relação entre os poderes no processo de elaboração, aprovação e execução da LOA no Brasil. Demonstram que o sistema político brasileiro não gera as condições

motivacionais, e nem mesmo institucionais, para que políticos estruturem suas carreiras baseadas exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002).

Por outro lado, Pereira e Mueller (2002) elaboraram meticulosa descrição do ordenamento institucional que norteia o processo de elaboração da LOA. Para eles, o período atual é caracterizado pela supremacia do Executivo em relação ao Legislativo, seja pelo enorme poder decisório daquele em comparação a este, seja pelo grau de coesão e disciplina partidária da coalização de partidos que apoiam o Governo. Desse modo, a agenda política atual, com relação à construção orçamentária, seria caracterizada por certa imposição por parte do Executivo ao Legislativo.

Os autores afirmam que atualmente os parlamentares têm um papel efetivo, no entanto, limitado essencialmente à proposição de emendas ao Projeto da LOA, cujo principal objetivo é direcionar para seus redutos eleitorais programas e projetos de interesse local.

Como já ressaltado anteriormente, o novo arranjo institucional imposto pela vigência do Orçamento Impositivo a partir de 2014, certamente provocará mudanças importantes na relação entre os poderes, uma vez que o Executivo pode acabar por perder o poder de barganha que lhe era conferido pela unilateralidade da execução orçamentária relativa as Emendas Parlamentares.

Destacam ainda que a Constituição Federal de 1988 engendrou um arcabouço normativo complexo para regulamentar o processo decisório do orçamento federal. Os parlamentares, nesse contexto, se contentam com um papel reduzido no processo de elaboração do orçamento e não procuram um melhor equilíbrio na distribuição dos recursos públicos, pois mesmo que limitado a inclusão de suas emendas, eles conseguem alto retorno eleitoral, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores são as chances de reeleição (Pereira; Mueller, 2002). O Executivo, portanto, teria bons motivos para permitir que os parlamentares proponham emendas ao orçamento. A perda de recursos orçamentários é mais do que compensada pelo apoio obtido pelo governo no Parlamento, em troca da liberação estratégica das emendas (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Segundo os autores, o Poder Executivo faz uso de três mecanismos institucionais para fazer valer suas preferências na arena legislativa: primeiro, os poderes constitucionais do presidente de legislar (o mesmo ocorre nos governos locais); segundo, a centralização do processo decisório pelos líderes dos partidos da coalizão majoritária no Congresso; e terceiro, a centralização da distribuição de recursos políticos e financeiros pelo Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Estes três mecanismos impõem pautas restritivas e limitam o papel dos parlamentares dentro do próprio Congresso, apontando para um panorama em que o Executivo tem dominado em larga escala o processo legislativo orçamentário brasileiro. O mesmo acaba acontecendo nas Assembleias Legislativas, onde o poder dos governadores sobre a agenda do Legislativo é preponderante. Isto faz com que os líderes da base governista exerçam pressão sobre os parlamentares em busca de apoio para aprovação da pauta do Executivo. O voto partidário, nesse caso, seria a forma encontrada pelos parlamentares de sobreviver politicamente em um ambiente no qual o Executivo desfruta de uma situação institucional privilegiada nas suas negociações com o Legislativo.

Embora os deputados tenham o direito constitucional de formular e aprovar emendas ao projeto de lei orçamentária é o Executivo que executa esse orçamento. Existem fortes evidências de que o Executivo tem se utilizado do processo de execução das emendas na LOA para recompensar ou punir os parlamentares de acordo com suas performances. Assim, os parlamentares que são da base governista e votam de acordo com o Executivo têm mais chances de ver suas emendas individuais executadas (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Além disso, a combinação de medidas provisórias, vetos e pedidos de urgência dá ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos normativos para controlar a agenda do Congresso, bloqueando a legislação que não lhe interessa e promovendo aquelas consideradas prioritárias (PEREIRA; MUELLER, 2000). O caráter autorizativo da lei orçamentária também garante ao Poder Executivo uma posição privilegiada em relação aos membros do Congresso. Isso significa dizer que mesmo que o Governo necessite de aprovação legislativa para fazer qualquer gasto, ele não precisa executar todos os gastos previstos, necessariamente. Esse mecanismo garante-lhe um amplo espaço de manobras para negociar com os congressistas.

A verdade, é que nesse contexto, o Congresso Nacional pode alterar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, mas ele define uma parcela bem menor do orçamento do que realmente poderia, preservando ainda a proposta enviada pelo presidente. Para Pereira e Mueller (2002), porém, essa ação, mesmo que limitada, é capaz de proporcionar grandes retornos eleitorais para esses parlamentares.

Podemos concluir através da literatura analisada, portanto, que o acesso dos parlamentares às políticas distributivistas é um reflexo direto de suas ações junto ao Poder Executivo, ou seja, o acesso a esse tipo de recurso público é resultado de um processo de negociação. A Constituição de 1988 impôs limites à capacidade dos parlamentares em influenciar sobre a política orçamentária, favorecendo a participação de atores coletivos, como os relatores responsáveis nas comissões orçamentárias. As estratégias dos parlamentares

dependem das ações e dos programas já preestabelecidos pela União (e governos estaduais) no PPA e na LDO. Parte da literatura (PEREIRA; RENNÓ, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002) aponta que o uso das emendas, mesmo que de maneira limitada, é uma variável primordial para se compreender as causas da reeleição no Brasil. Além disso, elas seriam também elementos importantes para a compreensão da relação entre Executivo e Legislativo em nível federal e Estadual.

### **3.2. Conexão Eleitoral e Distribuição Espacial do Voto**

Como já citado, no caso brasileiro, que adota o sistema proporcional de lista aberta, para os cargos do Poder Legislativo (exceto para o Senado Federal) há vários fatores institucionais que favorecem a proliferação de partidos, e um alto grau de dispersão do poder entre as legendas no âmbito desse poder. Em um contexto em que as instituições na arena eleitoral não oferecem condições ao fortalecimento dos vínculos partidários, o objetivo do deputado acaba concentrando-se na manutenção e ampliação do seu reduto eleitoral, encontrando no comportamento paroquial o menor custo para conseguir o seu objetivo.

Com relação especificamente à conexão eleitoral, trabalho de grande influência nas pesquisas desenvolvidas foi o realizado por David R. Mayhew (1974) na obra intitulada “*Congress: The Electoral Connection*”. Nesse estudo, o autor parte de referenciais da Teoria Econômica e da Sociologia para estabelecer hipóteses acerca do comportamento parlamentar. Nesse sentido, Mayhew (1974) vem a estabelecer justamente a reeleição como uma das principais motivações para o comportamento, determinando assim a estratégia tomada pelo parlamentar no curso do mandato. Para muitos, a principal contribuição desse autor foi adotar o deputado como ator individual em suas análises. Nesse sentido, ele desenvolveu três tipos diferentes de estratégias adotadas pelos congressistas norte-americanos buscando a reeleição: *credit claiming*: propaganda junto aos eleitores das ações e conquistas na atuação parlamentar; *pork barrel*: distribuição de recursos e benefícios a indivíduos ou grupos; *position taking*: a tomada de posição diante de temas específicos. Nas pesquisas que enfocam o fenômeno da conexão eleitoral, a ênfase tem recaído sobre os efeitos que as regras eleitorais apresentam na competição que se estabelece entre parlamentares na busca por eleitores e consequentemente sua reeleição.

No caso brasileiro, importante trabalho foi publicado por Nelson Rojas de Carvalho

(2003). Nessa obra o autor busca explorar e testar hipóteses derivadas do modelo distributivista para um conjunto seletivo de ações e percepções dos parlamentares brasileiros ao longo de duas legislaturas (1994-98, 1998-2002). Conforme salienta o autor:

O propósito do trabalho desenvolvido consiste, portanto, em explorar os diversos matizes de nossa conexão eleitoral; iremos defender a proposição segundo a qual configurações geográficas distintas, ou seja, *constituences* de conformação variada fornecerão estruturas de incentivos diversos para nossos congressistas, os quais irão, como decorrência, privilegiar objetivos diferenciados na arena legislativa. (CARVALHO, p. 24, 2003).

Carvalho (2003), no seu amplo trabalho sobre a geografia política do voto e o comportamento parlamentar chega, em síntese, as seguintes conclusões: 1. Embora o arranjo institucional confira ao Executivo poderes vastos, e ao Legislativo, uma estrutura interna centralizada, esse desenho institucional não é suficiente para impor uma barreira à evidência da conexão eleitoral; 2. Não se pode, no caso brasileiro, localizar um único vetor ou um único conjunto de incentivos oriundos da arena eleitoral, nesse sentido o caráter multifacetado da conexão eleitoral no país produz sinais ora na direção do paroquialismo, ora no sentido do universalismo legislativo; 3. As diversas configurações espaciais do voto interpretadas como a tradução no espaço de diferentes estratégias adotadas pelos deputados para sua eleição refletem a natureza mais ou menos competitiva dos mercados políticos onde operam; 4. A universalização da perspectiva distributivista para o caso brasileiro se afigura improcedente pela natureza multifacetada da conexão eleitoral, portanto há impropriedade de se atribuir tanto ao modelo distributivo como ao partidário monopólio das referências teóricas capazes de elucidar o comportamento do Legislativo nacional.

Esse autor demonstra que a geografia do voto dos candidatos interfere significativamente no tipo de atuação parlamentar. Em *survey* aplicado em novembro de 1999, com 280 deputados da legislatura 1999-2003, destinado a “extrair a visão dos representantes sobre o funcionamento dos partidos políticos, sobre a relação dos deputados com suas respectivas bases eleitorais, sobre as estratégias de reeleição e sobre os aspectos diversos da atividade legislativa” (2003, p.145), o autor, encontra fortes evidências de diferenciação entre os partidos de esquerda e os de direita, sendo que os primeiros demonstraram menor grau de personalização dos mandatos enquanto os segundos evidenciaram maior personalização e incentivos para a busca de políticas distributivas para suas clientelas. Ao analisar a geografia do voto, controlando a variável partidária, o autor verifica que “os deputados com votação dominante manifestam ênfase no paroquialismo legislativo e na maximização de políticas distributivas” (2003, p.146) não importando qual é seu partido. Já os deputados com votação

não-dominante, “dão ênfase à tomada de posição, à priorização da defesa de temas com forte carga ideológica e a publicização dessa tomada de posição com relação a temas” (2003, p.146-147), independentemente do partido ao qual se acham filiados. Para o autor, com a observação destas conclusões está comprovado impacto independente da conexão eleitoral, em relação ao mandato representativo, ao menos no que se refere às atitudes dos parlamentares.

A maioria dos legisladores com votação não-dominante age de maneira partidária enquanto os que dominam suas bases agem segundo a lógica distributiva. Portanto, não rotular o comportamento parlamentar de acordo com um modelo específico é uma das tendências dos trabalhos que estudam o Legislativo brasileiro.

Além de variáveis de atitude quanto aos mandatos representativos, Carvalho analisa as variáveis comportamentais com relação à apresentação de projetos de lei e de emendas orçamentárias.

As evidências comportamentais convergem na direção das evidências atitudinais: independentemente de sua filiação partidária, os deputados com base dominante de votação tendem a apresentar número menor de iniciativas de lei e, quando o fazem, o conteúdo destas iniciativas tem acento marcadamente paroquial. (CARVALHO, 2003, p.179)

Em conclusão, Carvalho (2003) afirma que múltiplos incentivos advindos da arena eleitoral geram múltiplos comportamentos na arena legislativa. Em virtude de possuir uma conexão eleitoral multifacetada, com a emissão de incentivos partidários e de incentivos distributivistas, os parlamentares podem seguir em direção ao universalismo bem como se dirigir ao paroquialismo.

### **3.3. A importância das Emendas Individuais na Atuação Parlamentar**

A importância das emendas individuais ao orçamento reside na expectativa de retorno eleitoral, uma vez que os parlamentares acreditam que a execução dessas emendas é capaz de garantir a sua reeleição (PEREIRA E MUELLER, 2002). Portanto, a apresentação e possível execução das emendas seria parte da estratégia para garantir a manutenção dos votos em eleições vindouras.

No âmbito da Câmara dos Deputados, cada parlamentar tem direito a propor 25 emendas individuais ao orçamento. Nas constituições dos Estados-membros, via de regra, esse dispositivo é repetido em consonância com o princípio da simetria constitucional. O principal objetivo deste trabalho, é verificar se os deputados estaduais têm se utilizado desse mecanismo

para beneficiar seus redutos eleitorais com o intuito de angariar votos para as eleições futuras.

Muitos pesquisadores têm estudado as emendas parlamentares e seus efeitos, focando o estudo na percepção dos políticos e eleitores (AMES, BAKER E RENNÓ, 2008; LEMOS E RICCI, 2011), mas também pesquisas empíricas com foco na conexão das emendas com o desempenho eleitoral (AMES, 1995A; SAMUELS, 2002; PEREIRA E RENNO, 2003; MESQUITA, 2008; SANFELICE, 2010) e no comportamento parlamentar (PEREIRA E MUELLER, 2002; PEREIRA E MUELLER, 2004; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002; LIMONGI E FIGUEIREDO, 2005). Deve-se ressaltar, que quando se trata da conexão eleitoral das emendas orçamentárias, objeto desta pesquisa, os estudiosos não são consentâneos em concluir sobre um efeito relevante da emenda individual nos resultados eleitorais (SAMUELS, 2002; MESQUITA, 2008; SANFELICE, 2010).

Com relação às pesquisas empíricas sobre a conexão eleitoral das emendas orçamentárias, Ames (1995) identificou um efeito positivo do comportamento paroquial do parlamentar na votação. Já Samuels (2002), utiliza em sua análise os dados de despesa de campanha. Como resultado, apresenta que os gastos de campanha parecem possuir um impacto de maior relevância no desempenho eleitoral do candidato. Pereira e Rennó (2003) utilizam os dados referentes à eleição de 1998, e concluem que o comportamento parlamentar no Congresso, como a participação na formulação dos projetos de lei ou a atitude de votar conforme a preferência do presidente, não afeta diretamente o resultado eleitoral. Por outro lado, a distribuição de recursos via emendas orçamentárias seria uma medida eficaz para obtenção de votos nas localidades beneficiadas. Esses mesmos autores apresentam nova pesquisa em 2007, dessa vez com dados das eleições de 1998 e 2002 e mostram que a influência das emendas provavelmente é facilitada pelo papel do Poder Executivo, que pode competir pela reeleição ou se manter fora da disputa.

Em 2008, Lara Mesquita utiliza dados das eleições de 1998, 2002 e 2006 para estimar o impacto das emendas. Os resultados foram surpreendentes, já que a autora não encontra um efeito significativo das emendas no voto. Não haveria efeito nem de forma direta, nem de forma mediada pelo gasto de campanha, afirma a autora.

Segundo Lima Baião (2016), um dos trabalhos que mais avançou na análise empírica foi o de Viviane Sanfelice (2010). Ela utilizou dados de todas as eleições gerais, de 1994 até 2010. O trabalho de Sanfelice mostrou que as emendas têm efeito positivo no voto em quase todos os modelos empregados. Contudo, no modelo mais rigoroso, em que se controlou o efeito fixo do par deputado-município, o efeito das emendas sobre o voto desapareceu. A autora justifica este fato afirmando que talvez o fator mais importante para o resultado eleitoral não

sejam os benefícios públicos concedidos numa legislatura, mas sim a relação estabelecida com o município em longo prazo. Controlada essa relação por meio do efeito fixo do par deputado-município, o impacto das emendas se dissiparia. Para essa autora não seria possível captar o efeito eleitoral das emendas no modelo mais rigoroso de seu trabalho porque as emendas teriam somente a função de construir uma relação de longo prazo com o município, e não de angariar votos na eleição imediatamente seguinte à execução dos recursos.

Com base na vasta literatura sobre o tema e suas controvérsias, o objetivo desta pesquisa não é entender as causas da reeleição no sistema político brasileiro, mas sim verificar a existência de uma conexão entre o desempenho eleitoral e a apresentação das emendas orçamentárias no âmbito das Assembleias Legislativas analisadas. Isto é, de fato, a apresentação das emendas é importante para as carreiras parlamentares? Se há um efeito positivo, esses mesmos efeitos podem ser encontrados quando comparamos os resultados em diferentes estados do país?

Para tanto, são colhidos dados das emendas individuais ao orçamento de duas Assembleias Legislativas de regiões diferentes do país. A partir dos dados colhidos, procura-se realizar testes para verificar o grau de associação entre as emendas apresentadas pelos deputados e o desempenho eleitoral nos municípios. Bem como, busca-se utilizar modelo econométrico com o intuito de prever um padrão de comportamento para os parlamentares estaduais.

A intenção é colher dados eleitorais dos candidatos por município. Deve-se ressaltar que os dados dos suplentes também serão utilizados, uma vez que muitos assumem o mandato durante a legislatura e acabam por apresentar emendas ao orçamento, constituindo também parte relevante para esta análise.

A partir dessa correlação procura-se investir em um modelo econométrico mais complexo, através da análise de regressão, para buscar prever o quanto a apresentação das emendas individuais ao orçamento tem a ver com as variáveis explicativas que contêm o perfil de distribuição geográfica da votação dos deputados estaduais, e a partir desses resultados verificar a existência de uma conexão entre o desempenho eleitoral e a apresentação das emendas orçamentárias.

#### 4. METODOLOGIA

Os estados-membros brasileiros, como unidades federativas autônomas, possuem seus próprios orçamentos, com trâmite similar ao estabelecido na Constituição Federal para a União, pois as normas orçamentárias são de reprodução obrigatória pelos estados da Federação. Nesse sentido, os parlamentares estaduais, como já citado, possuem a prerrogativa de emendar o orçamento anual, em virtude de competência estabelecida de forma obrigatória pelas Constituições Estaduais.

A pesquisa aqui apresentada investigou a existência da relação entre o desempenho eleitoral dos deputados estaduais, apresentação e o direcionamento de emendas individuais ao orçamento estadual, conforme sugere parte da literatura dos estudos legislativos. Bem como, se a ocorrência de predominância na votação em determinados grupos de municípios, configurando “distritos informais”, seria capaz de criar padrões no comportamento parlamentar no que tange a alocação dos recursos orçamentários. Para tanto, foram coletados dados das emendas individuais ao orçamento das Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Paraíba, nas últimas duas Legislaturas (2011-2014 e 2015-2018). Cumpre destacar, que inicialmente se pretendia analisar também as casas legislativas dos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Amazonas, abarcando assim Parlamentos Estaduais das cinco regiões do país. Porém, dificuldades operacionais que serão expostas mais adiante contribuíram para delimitar mais ainda o campo empírico. Nesse sentido, foram escolhidas as Assembleias de Minas Gerais e da Paraíba, em virtude da facilidade de acesso e completude dos dados nos endereços eletrônicos para as duas Legislaturas analisadas na pesquisa.

A partir dos dados coletados, identificou-se a votação de cada deputado em cada município e o direcionamento das emendas, para isso foram produzidos mapas para ilustrar a votação eleitoral e a alocação dos recursos. Também foram realizados testes para verificar graus de associação entre as emendas apresentadas pelos deputados e o índice de dominância (AMES, 1995).

A visualização dos mapas citados ganha notoriedade na pesquisa, pois permite caracterizar tipos de “distritos informais” onde a votação dos deputados apresenta predominância em grupos de municípios contíguos. Além disso, permitiu verificar a distribuição percentual da votação de cada parlamentar ao longo das três eleições consecutivas (2010, 2014 e 2018) em cada município e o destino das emendas do período 2012-2014 e 2016-2018. Esse procedimento metodológico objetivou averiguar a existência de padrões de votação e alocação de recursos aos municípios através das emendas parlamentares ao orçamento do Executivo estadual.

Como já discutido em capítulos anteriores, a literatura especializada apresenta controvérsia ao avaliar o grau efetivo de conexão eleitoral das emendas individuais ao orçamento. Em virtude disso, a pesquisa é parcimoniosa e busca contribuir na discussão sobre a articulação entre arena eleitoral e arena parlamentar ao tentar esclarecer em que medida se dá o direcionamento da interação entre incumbentes e eleitores nos resultados eleitorais, bem como compreender o processo de apresentação das emendas em âmbito legislativo estadual.

O comportamento parlamentar e sua conexão com o desempenho eleitoral já encontram espaço significativo na produção acadêmica em ciência política. A pesquisa não é inovadora em termos da temática tratada, uma vez que existem vários trabalhos sobre a citada conexão eleitoral, porém apresenta relevância na medida em que busca demonstrar se existe padrão de votação e apresentação de emendas e em que medida esses resultados expressivos, em nível subnacional, permitem explorar incentivos ao comportamento parlamentar no que se refere à alocação de recursos aos municípios, e se o eleitor procura recompensar o incumbente pela alocação dos recursos. A validade da pesquisa insere-se num campo empírico ainda pouco explorado. Por fim, como já discutido no diálogo com a literatura sobre relação Executivo-Legislativo, o dispositivo das emendas individuais ao orçamento exerce significado ao ser instrumento de barganha que amplia capital político do parlamentar e assevera expectativa de retorno eleitoral. Os parlamentares já consolidaram suas crenças que a alocação de recursos aos municípios é a forma mais expressiva de estabelecer vínculos com suas bases eleitorais. Nesse sentido, o estudo de Pereira e Mueller (2002) assegurou que emendas apresentam alta probabilidade de garantir a reeleição parlamentar. Portanto, a análise sobre a relação entre votação e emenda pode ensejar alguns padrões que assumem dupla direção. Nesses termos, há movimento *ex ante e ex post*, isto é, se a predominância de votação em municípios contíguos faz com que o deputado se esforce para recompensar seus eleitores alocando recurso a esses municípios e garantindo sua reeleição; a outra possibilidade é que a apresentação de emendas para municípios de baixa votação seria parte da estratégia para garantir predominância de votos em eleições futuras.

#### **4.1. Apresentação do banco de dados e aspectos metodológicos**

O banco de dados contempla emendas individuais apresentadas em dois períodos diferentes, entre 2012-2014, e entre 2016-2018. Foram excluídas as emendas do primeiro ano de cada Legislatura, uma vez que sua apresentação ocorre no último ano da Legislatura anterior (após a eleição de outubro) e com uma composição de parlamentares diversa da utilizada no

universo de análise.

Os dados provêm de fontes secundárias e foram formatados através das informações contidas nas próprias emendas publicadas nas páginas eletrônicas das respectivas Assembleias<sup>5</sup>. Com relação aos dados eleitorais, se utilizou o repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>6</sup>, como fonte secundária das eleições de 2010, 2014 e 2018, no intuito de organizar informações sobre os resultados eleitorais de todos os candidatos a deputado estadual em todos os municípios dos estados da Paraíba e Minas Gerais. Deve-se ressaltar que os dados dos suplentes que assumiram o mandato também foram utilizados, uma vez que durante a Legislatura acabam por apresentar emendas individuais ao orçamento, constituindo também parte relevante para esta análise.

Preliminarmente, na elaboração do banco de dados surgiram várias limitações que restringiram a capacidade investigativa para produzir resultados mais abrangentes, a principal se deu pela redução do universo de análise inicialmente proposto. As etapas propostas permitiram coletar dados de pelo menos duas legislaturas, para melhor compreender o comportamento parlamentar ao longo do tempo. Não obstante, os dados referentes às emendas estaduais, não estão consolidados em planilhas, como no portal Siga Brasil<sup>7</sup>, onde se podem obter informações detalhadas, e de forma ampla, sobre o Orçamento Público Federal. Assim, nos casos que foram descartados da análise (Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Amazonas), não houve disponibilidade de todos os dados referentes às emendas apresentadas na Legislatura 2011-2014.

Outra questão a ser considerada, se deve a escolha pela quantidade de emendas apresentadas por cada deputado ao longo das legislaturas investigadas, em detrimento do significativo valor dos recursos que seriam destinados aos municípios, como parte da literatura sugere (SAMUELS, 2002; PEREIRA E RENNÓ, 2003; MESQUITA, 2008; SANFELICE; 2010). Ocorre que, em especial no caso da Paraíba, há uma grande percentagem de emendas destinadas aos municípios classificada pela tipologia “Meta”. Nesse tipo de emenda, o parlamentar não atribui um valor específico a ser executado, mas apenas aloca a inclusão de uma meta específica a ser alcançada pela unidade orçamentária especificada na emenda. Pode-se citar, como exemplos, a construção de barragens, hospitais, poços artesianos, praças, ginásios, unidades básicas de saúde (UBS) etc. Um grande número de parlamentares utiliza esse

---

<sup>5</sup> Endereços eletrônicos de coleta de dados

[https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/loa/index.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/index.html); <http://www.al.pb.leg.br/>

<sup>6</sup> Endereço eletrônico: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>

<sup>7</sup> Endereço eletrônico: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

tipo de emenda para alocar os recursos. No caso da Paraíba, para os dois períodos analisados, 47,2 % das emendas são desse tipo, sendo que a grande maioria se destina de forma direta para os municípios. Portanto, retirar essas emendas do modelo acarretaria grande perda do valor explicativo, uma vez que o universo de análise seria bastante reduzido. Além disso, o número de emendas também é utilizado por parte da literatura como unidade de análise, inclusive essa é a unidade utilizada por Barry Ames (1995a, 2003).

Por fim, ressalte-se que os valores executados das emendas não foram utilizados pela falta de disponibilidade da informação detalhada, tanto nos endereços eletrônicos dos Parlamentos Estaduais, como nos portais do Poder Executivo de ambos os Estados. Diferentemente do orçamento impositivo (que não é o caso dos estados-membros utilizados até o momento), a aprovação da LOA não vincula a Administração Pública a executar as metas específicas e valores no ano fiscal de vigência do orçamento. Bem como, não há um controle específico das Assembleias Legislativas sobre a execução das emendas individuais, o que acabou prejudicando a sua inclusão.

Com relação ao modelo no estudo, para mensurar a relação entre emendas e votos, adotou-se a tipologia desenvolvida por Barry Ames (2003). Segundo esse autor políticos com determinados padrões de votação são mais inclinados a realizar políticas do tipo *pork barrel*. Ames emprega duas dimensões para classificar as bases de voto dos candidatos: uma dimensão que varia de acordo com o que chama de “penetração política vertical” do candidato, medida pela porcentagem de votos obtida em determinado município ou conjunto de municípios e que informa a sua dominância naquele espaço geográfico; a outra dimensão depende da distribuição geográfica dos municípios onde o candidato obteve sua votação e que revela o grau de concentração ou dispersão de sua base eleitoral.

A primeira dimensão visa identificar o quanto o parlamentar apresenta dominância no município, indica a dinâmica da competição, expressa se outros políticos também recebem muitos votos na mesma área. A segunda tem o objetivo de medir a concentração espacial dos votos recebidos pelo parlamentar, isto é, se a votação se estende pelo território ou se fica circunscrita a uma região. Sendo assim, quanto maior a votação média nos municípios em que tem mais contribuição, maior a dominância. Considerando essa tipologia, os deputados são classificados pelo autor conforme o quadro abaixo:

**Quadro 1. Taxonomia de padrões espaciais (Barry Ames)**

<b>Padrões estaduais de distribuição espacial</b>			
% do total de votos em municípios principais			
		Baixa	Alta
Distribuição espacial de municípios Principais	Dispersa	Dispersa-compartilhada	Dispersa-dominante
	Contígua	Concentrada-compartilhada	Concentrada-dominante

Fonte: AMES, 2003, p. 65.

Ames (2003), afirma que o padrão de distribuição da votação caracterizado por concentrado-dominante gera maiores incentivos ao paroquialismo e reflete relações clientelísticas entre o candidato e sua base de apoio. Adotando como parâmetro o estudo de Barry Ames, este trabalho busca responder se deputados estaduais com bases eleitorais possuem padrão de alocação dos recursos para aqueles municípios em que possuem melhor desempenho eleitoral e, com isso, assegurar a conexão com seus eleitores. Com esse objetivo utiliza-se as emendas individuais ao orçamento para estimar o esforço do candidato em busca de garantir votos e atrair novos redutos eleitorais. Portanto, deve-se verificar se a distribuição espacial dos votos de um deputado influencia a alocação das emendas individuais ao orçamento. Bem como, se quanto mais concentrada e dominante a votação no distrito eleitoral, mais o deputado tende a apresentar políticas de cunho particularista (*pork barrel*).

Na busca de indicadores que expressassem dominância eleitoral tomou-se como unidade de análise a votação de cada deputado em cada município no universo dos municípios mineiros (853) e paraibanos (223), os quais perfazem um total de 1.076. Nesse sentido, busca-se aplicar o modelo proposto por Ames (2003), utilizando como indicador de dominância eleitoral o que se convencionou denominar de “índice de Ames” (AVELINO, BIDERMAN E SILVA, 2011). O índice possui a seguinte equação:

$$D_D = \sum_m \frac{V_{Dm}}{V_m} \frac{V_{Dm}}{V_d}$$

Onde,

$D_D$  = *Dominância do Deputado*

$V_{Dm}$  = *Votos do deputado no município*

$V_m$  = *Soma dos votos de todos os deputados no município*

$V_d$  = *Votos do deputado no estado*

Com o objetivo de verificar se a alocação das emendas individuais ao orçamento vai depender do padrão de votação do deputado, procura-se fazer testes estatísticos, com o intuito de mensurar essa relação.

#### **4.2. Emendas individuais e distribuição espacial do voto nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Paraíba**

Preliminarmente, antes de tratar especificamente sobre a superposição entre emendas e votos, se faz necessário apontar alguns elementos importantes com relação aos aspectos demográficos das duas unidades federativas analisadas, com o intuito de colocar em evidência as diferenças entre os estados-membros, que também servem como limite geográfico do distrito eleitoral para o cargo analisado (deputado estadual). Bem como, explorar os dados referentes às eleições gerais de 2010, 2014 e 2018, na medida em que servirão para melhor compreender o universo de análise.

É importante salientar que, além da magnitude distinta dos dois distritos eleitorais, há grandes diferenças socioeconômicas entre os dois estados-membros. Parte da literatura afirma que essas diferenças podem ser importantes para observar formas diversas no padrão de comportamento parlamentar, conforme a relação tipo de votação e apresentação de emendas. Carvalho (2003), ao abordar questões como a descontinuidade entre as áreas urbanas e rurais, coloca o impacto das diferenças demográficas sobre o sistema representativo. Sobre essa questão enfatiza o autor:

(...) de acordo com os termos da literatura distributivista, o localismo na arena eleitoral se traduziria em paroquialismo na esfera legislativa: ainda, para essa mesma literatura, colégios eleitorais de grande dimensão, como as capitais dos estados, gerariam desincentivos para o predomínio da lógica do particularismo legislativo, menos pelas características socioeconômicas dessas áreas e mais pela impossibilidade de reivindicação de crédito por benefícios desagregados em distritos de grande dimensão. (CARVALHO, 2003, p. 123)

De forma sintética segue tabela com alguns elementos demográficos de Minas Gerais e da Paraíba:

**Tabela 1 - Demografia e Indicadores socioeconômicos dos estados de Minas Gerais e Paraíba**

<b>RESUMO DEMOGRÁFICO</b>	<b>INDICADOR</b>	<b>MINAS GERAIS</b>	<b>PARAÍBA</b>
POPULAÇÃO	POPULAÇÃO RESIDENTE	19.597.330	3.766.528
EDUCAÇÃO	IDEB – ENSINO FUNDAMENTAL	6,30	4,70
TRABALHO E RENDA	RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR	R\$ 1.322,00	R\$ 898,00
ECONOMIA	IDH	0,73	0,66
TERRITÓRIO	ÁREA (Km <sup>2</sup> )	586.521,121	56.467,239

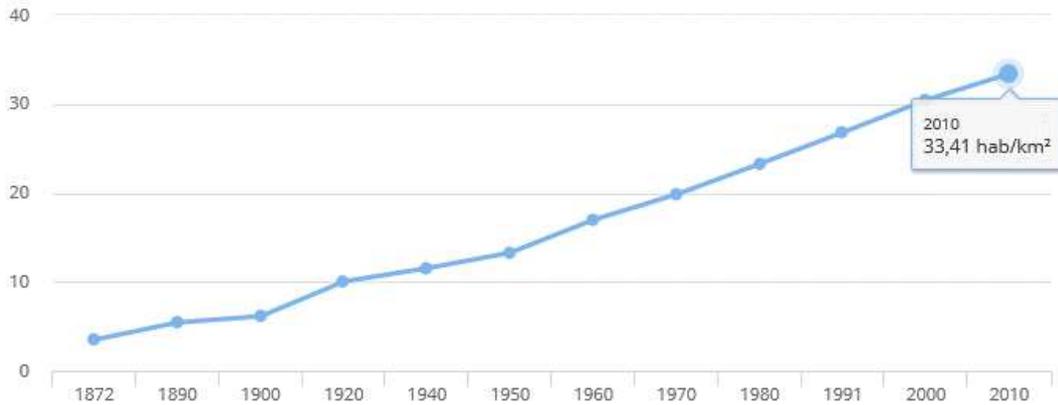
Fonte: IBGE<sup>8</sup>

Os dados foram colhidos no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com uma população de quase vinte milhões de pessoas<sup>9</sup> (conforme o censo de 2010), Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do país (ficando atrás apenas de São Paulo), apresentando uma densidade demográfica de 33,41 hab/Km<sup>2</sup>. Já a Paraíba, apesar de ter menor população residente, possui uma densidade demográfica de 66,70 hab/Km<sup>2</sup>, em virtude também de possuir menor território.

**Gráfico 1 - Densidade demográfica de Minas Gerais (Censo de 2010)**

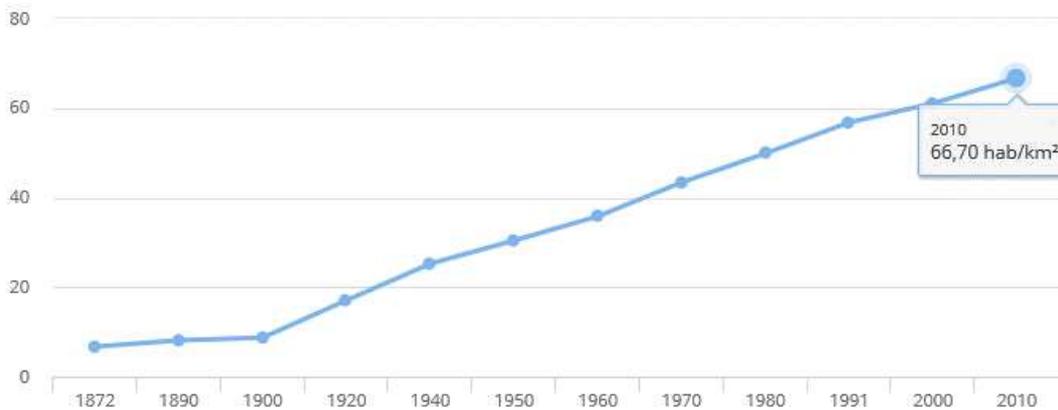
<sup>8</sup> Endereço eletrônico: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb.html>

<sup>9</sup> Segundo dados do IBGE Minas Gerais possui atualmente uma população projetada de 21.160.005.



Fonte: IBGE

**Gráfico 2 - Densidade demográfica da Paraíba (Censo de 2010)**



Fonte: IBGE

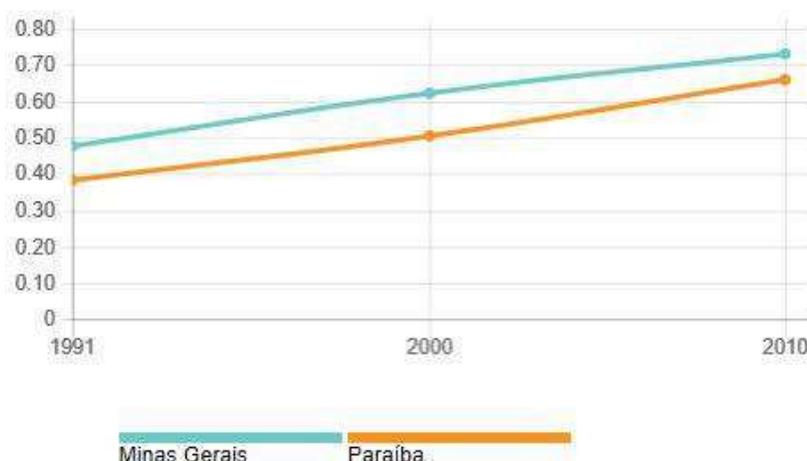
Para mensurar o nível de desenvolvimento dos estados pesquisados, tomaram-se os indicadores de educação representados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mais especificamente os dados sobre os anos iniciais do ensino fundamental (rede pública de ensino). O IDEB reúne, em um só indicador, os resultados do fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações<sup>10</sup>. Nesse caso, Minas Gerais possui desempenho melhor, pois possui índice de 6,30 (2º do país), enquanto na Paraíba o índice é de 4,70 (21º do país). Já em relação aos dados sobre trabalho e renda da população, utilizou-se o rendimento nominal mensal domiciliar per capita. Novamente Minas Gerais apresentou melhor desempenho, pois possui uma renda mensal de R\$ 1.322,00 (10º do país), enquanto na Paraíba a renda mensal é de R\$ 898,00 (18º do país).

Por fim, também se destaca como expressão das condições socioeconômicas, o Índice

<sup>10</sup> Fonte: <http://portal.inep.gov.br/ideb>

de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada estado analisado. O IDH, conforme o PNUD Brasil<sup>11</sup>, expressa uma medida resumida do progresso em longo prazo, com base em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: expectativa de vida, renda, educação e saúde. Novamente Minas Gerais apresenta melhor resultado nesse aspecto com índice igual a 0,731 (9º no país), enquanto a Paraíba possui índice igual a 0,658 (23º do país). Segue gráfico com a evolução do IDH nos dois Estados-membros ao longo do tempo:

**Gráfico 3 - Série temporal: IDH de Minas Gerais e Paraíba**



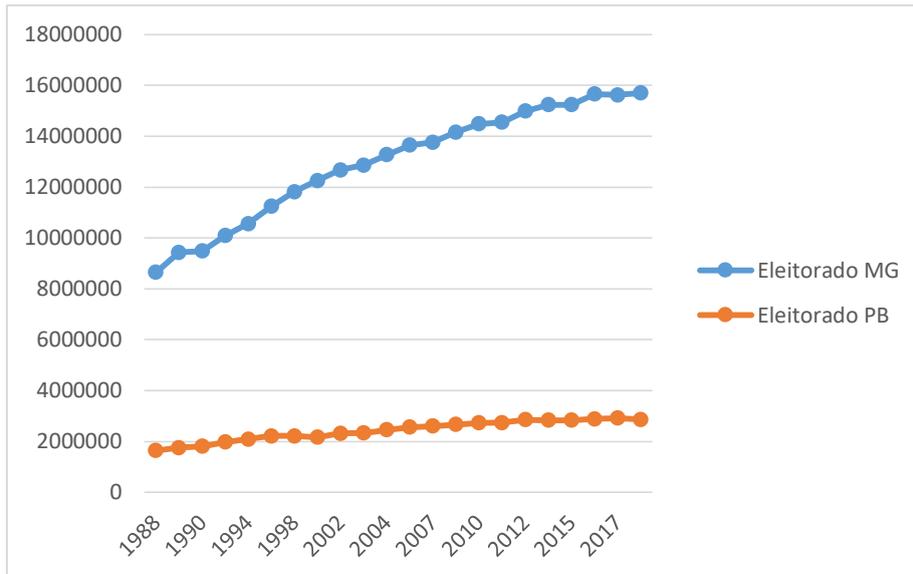
Fonte: IBGE

Após abordar, de forma sintética, alguns elementos demográficos e socioeconômicos dos estados-membros pesquisados, se faz necessário traçar o perfil das duas eleições gerais aqui analisadas. Como verificado anteriormente, Minas Gerais e Paraíba possuem características diversas que irão se refletir nos números das eleições. Nesse sentido, Minas Gerais corresponde, atualmente, ao segundo maior colégio eleitoral do país com 15.700.966,00 de eleitores. Já a Paraíba, com população bem menor, possui um eleitorado de 2.867.649<sup>12</sup>. Veja como se deu a evolução do eleitorado nos dois colégios eleitorais a partir de 1988 até 2018:

**Gráfico 4 - Evolução do eleitorado de Minas Gerais e Paraíba**

<sup>11</sup> Fonte: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>

<sup>12</sup> Fonte: TSE



Fonte: TSE

Para o universo de análise aqui tratado, que é a eleição para Deputado Estadual, a magnitude dos dois distritos eleitorais também assume grande diferença<sup>13</sup>. Vale ressaltar que a magnitude corresponde ao número de vagas para o cargo em disputa no mesmo distrito (NICOLAU, 2004, p. 13). Nesse sentido a ALPB possui 36 cadeiras no Parlamento Estadual, enquanto a ALMG possui 77.

**Tabela 2 - Número de candidatos para Deputado Estadual**

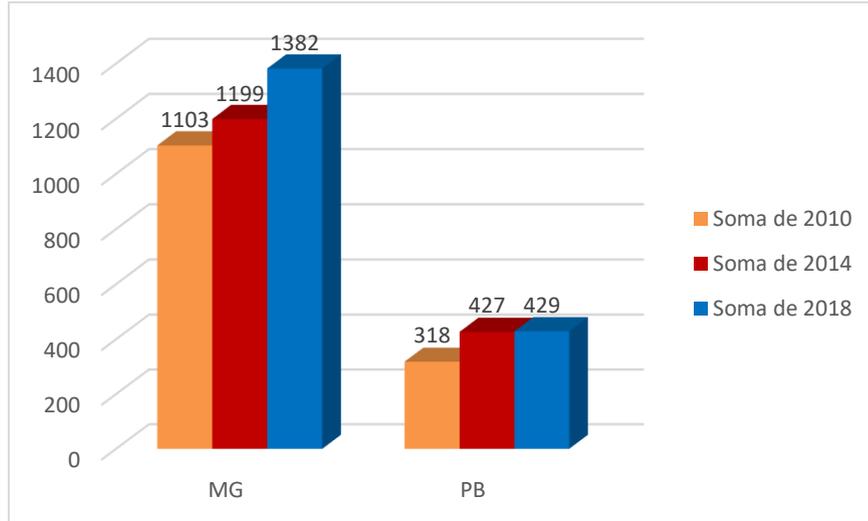
	ANO ELEIÇÃO	ANO ELEIÇÃO	ANO ELEIÇÃO	
UF	2010	2014	2018	Nº de candidatos
MG	1103	1199	1382	3684
PB	318	427	429	1174
Nº de candidatos	1421	1626	1811	4858

Fonte: TSE

Nas três eleições gerais analisadas (2010, 2014, 2018), tivemos um total de 3.684 candidatos em Minas, e 1.174 candidatos na Paraíba, havendo um aumento de candidatos entre as três eleições, conforme pode-se visualizar no gráfico cinco.

**Gráfico 5 - Candidatos para deputado estadual nas eleições de 2010, 2014 e 2018**

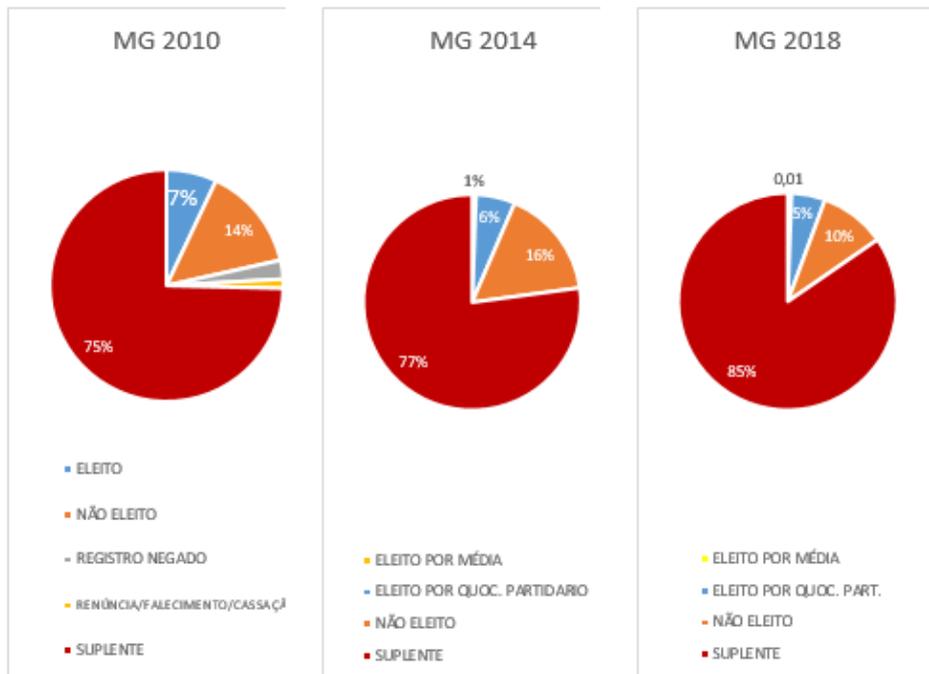
<sup>13</sup> Segundo Jairo Nicolau (2004, p. 13) o distrito corresponde a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa.



Fonte: TSE

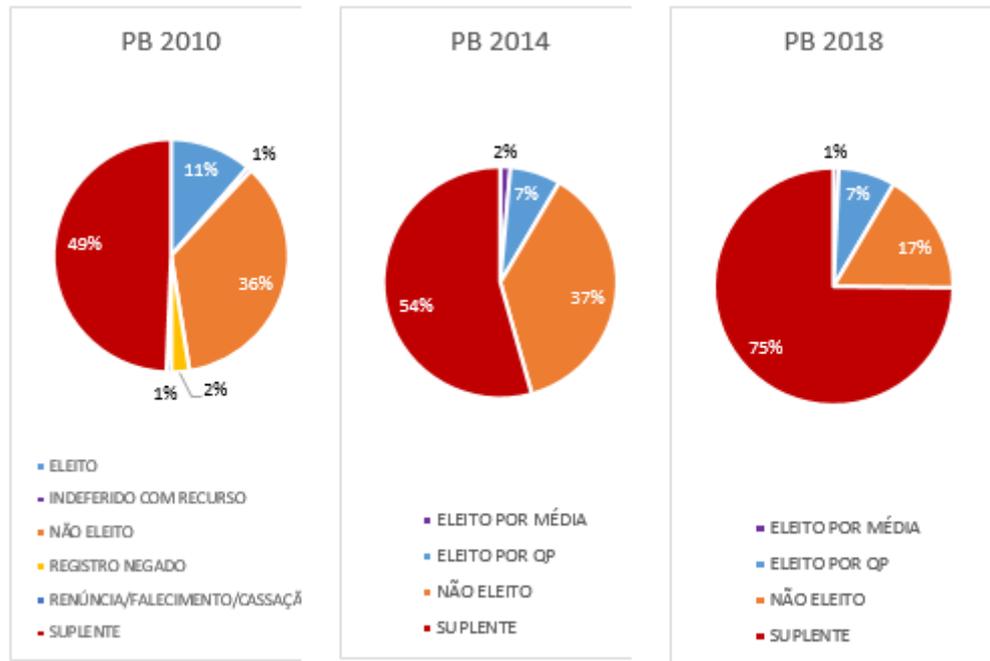
Para facilitar a visualização, seguem gráficos que procuram mostrar os números das três eleições, mais especificamente com relação ao quantitativo de candidatos eleitos e que não alcançaram sucesso eleitoral, bem como os dados sobre coligação, gênero e escolaridade dos candidatos. Ressalte-se que os dados representam apenas a configuração da competição para o cargo de Deputado Estadual, objeto desta pesquisa.

**Gráfico 6 - Situação dos candidatos após a apuração em Minas Gerais (2010, 2014 e 2018)**



Fonte: TSE

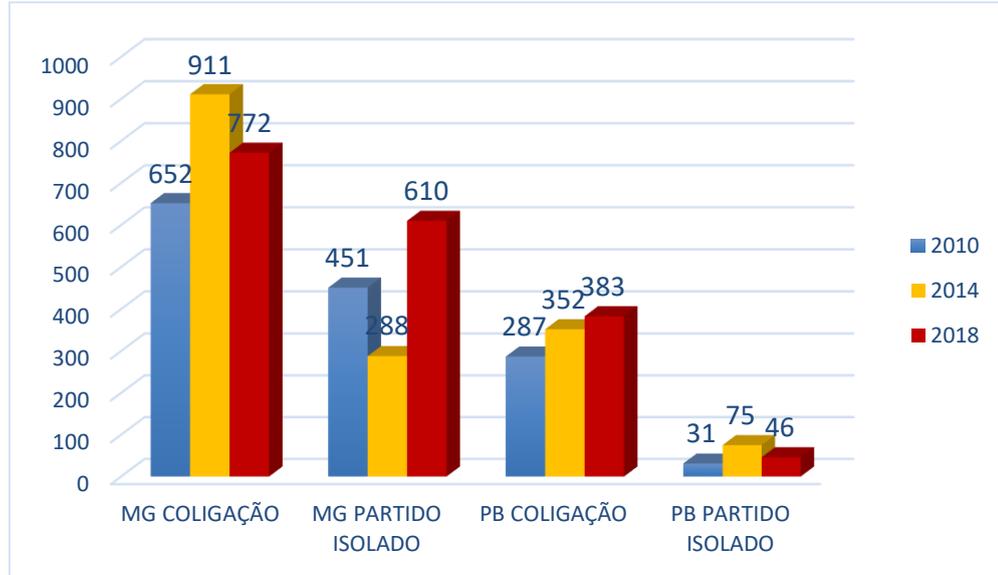
**Gráfico 7 - Situação dos candidatos após a apuração na Paraíba (2010, 2014 e 2018)**



Fonte: TSE

Os gráficos são auto-explicativos, devido ao número expressivo de candidatos em relação à magnitude do distrito, a grande maioria dos candidatos enquadra-se no insucesso eleitoral. Com relação aos demais aspectos, como pode ser verificado nos próximos gráficos, a maioria dos candidatos prefere disputar o pleito coligado com outros partidos, 63,4% em Minas Gerais e 87,1% na Paraíba, no conjunto das três eleições. Especificamente sobre esse aspecto, Jairo Nicolau (2017, p. 55) enfatiza que o uso disseminado das coligações ocorre no Brasil por duas razões. Primeiro, o quociente eleitoral (QE) funciona como uma barreira nas eleições para os cargos parlamentares (deputados e vereadores) e se o partido não consegue votos suficientes para ultrapassá-lo, não consegue participar da distribuição das cadeiras no parlamento. Assim, a coligação é a melhor estratégia para agregar os votos e conseguir ultrapassar o QE. Além disso, Nicolau (2017) menciona que os partidos com candidatos a governador têm incentivo suficiente para buscar alianças com outras legendas, sobretudo em virtude da soma do tempo do horário eleitoral gratuito. Portanto, a grande quantidade de candidatos coligados não apresenta surpresa.

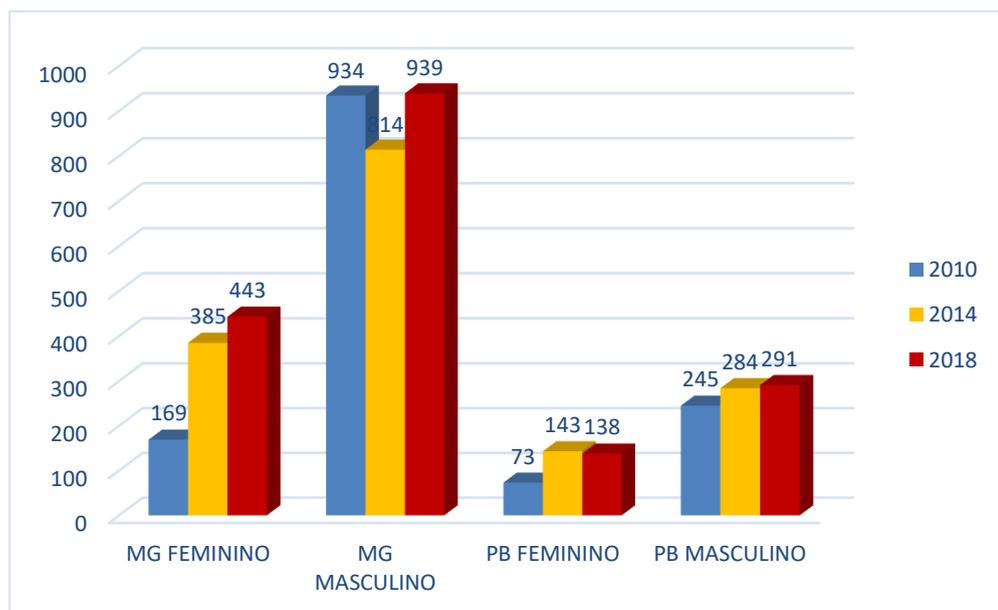
**Gráfico 8 - Número de candidatos coligados**



Fonte: TSE

Outro aspecto que é confirmado pelos dados, conforme pode ser verificado no gráfico 9, é a sub-representação feminina, uma vez que a quantidade de mulheres disputando as eleições é de menos da metade do número de homens. Apenas 27,1% em Minas Gerais, e 30,2% na Paraíba, somadas as três eleições. Com relação à escolaridade, a maioria dos candidatos possui ensino médio completo ou superior. Com percentuais de 29,5% e 42,8% em Minas, e 30,9% e 45,4% na Paraíba, respectivamente.

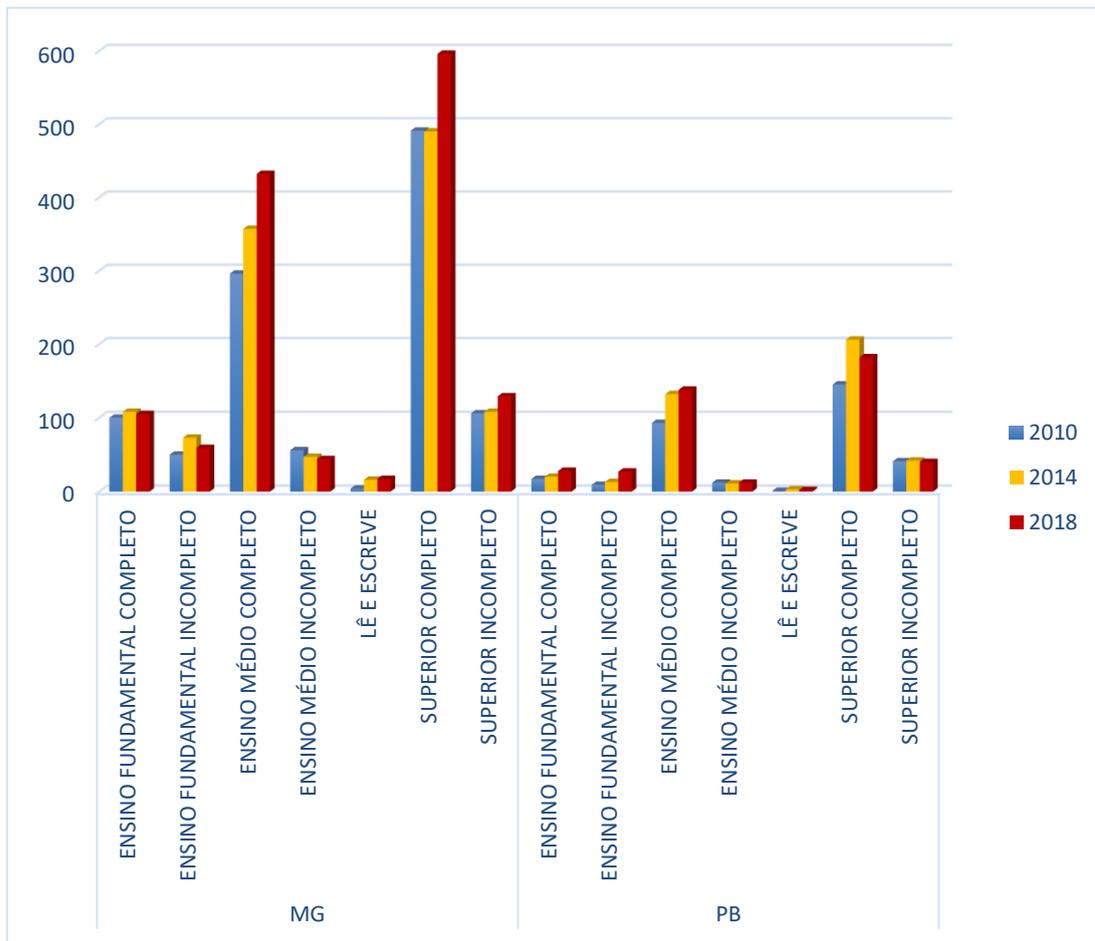
**Gráfico 9 - Número de candidatas por gênero**



Fonte: TSE

Com relação a escolaridade nos dois estados (gráfico 10), a maioria dos candidatos possuem nível médio ou superior, com uma ressalva importante. No período analisado, que abarca as três eleições, para Minas Gerais o número de candidatos com ensino médio aumenta de forma consecutiva, com 296 em 2010, 357 em 2014, chegando a 432 em 2018. Em relação aos que possuem curso superior nesse estado, o número é praticamente igual entre 2010 e 2014 (291 e 290 consecutivamente), e há um aumento substancial para 596 candidatos em 2018. Na Paraíba, para aqueles com ensino médio há também uma evolução positiva nas três eleições (93 em 2010, 132 em 2014, e 138 em 2018). Já para candidatos com nível superior, há um aumento entre as eleições de 2010 e 2014 (145 e 210 respectivamente), mas um decréscimo em 2018, com apenas 182 candidatos com curso superior concorrendo no pleito.

**Gráfico 10 - Escolaridade dos candidatos**



Fonte: TSE

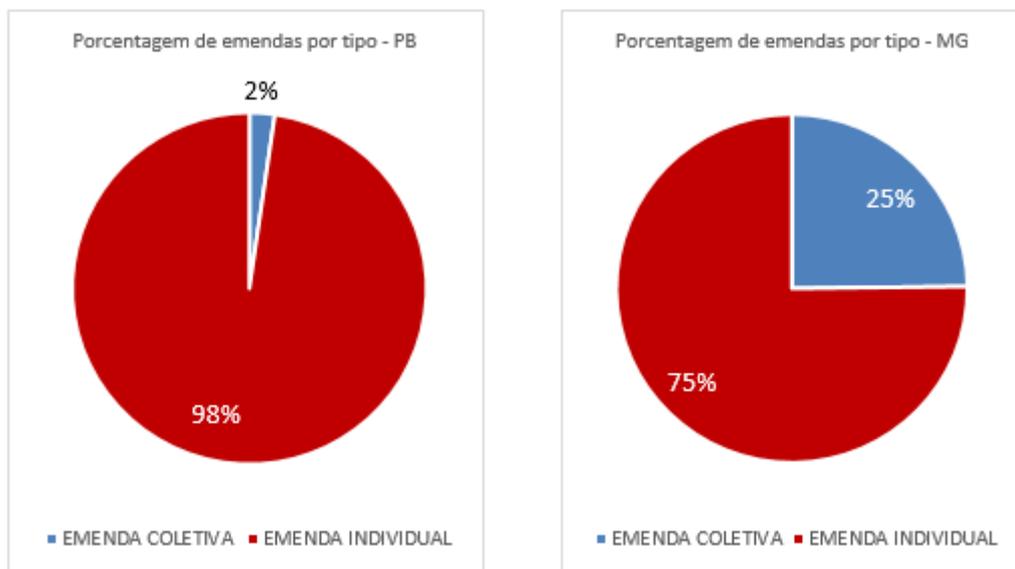
#### 4.2.1. Quadro geral de apresentação das emendas

Inicialmente, cumpre destacar que qualquer deputado estadual, seja titular ou suplente,

apresenta a prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento anual estadual. Apenas é necessário que estejam em pleno exercício do mandato para que possam apresentar as emendas. Além disso, como já ressaltado, durante uma Legislatura os deputados titulares muitas vezes se afastam dos mandatos por motivos diversos, por isso, nem sempre a composição dos eleitos no pleito corresponde fielmente aos que apresentam as emendas. Portanto, os suplentes que assumem o mandato e apresentam emendas também fazem parte do universo de análise.

Durante as duas Legislaturas analisadas na pesquisa foram apresentadas 5.724 emendas, sendo que 4.792 foram emendas individuais, o que corresponde a 83,71%. Em Minas Gerais foram apresentadas 3.554 emendas, sendo que 2.672 individuais e 882 coletivas. Já na Paraíba foram apresentadas 2.120 emendas, sendo que apenas 50 foram coletivas.

**Gráfico 11 - Porcentagem de emendas individuais e coletivas**



Fonte: ALPB e ALMG

Na ALMG pode-se verificar uma maior atuação de autores coletivos na apresentação das emendas (comissões, blocos parlamentares, etc), correspondendo a 24,8% das emendas, enquanto na ALPB, em regra, os parlamentares procuram agir de forma individual (97,7% das emendas), pois apenas 2,3% das emendas apresentadas foram coletivas. Conclui-se que os deputados procuram prezar bastante pela participação no orçamento, fato inclusive verificado pela literatura sobre o tema (MESQUITA, 2008).

Quando se desagregam as emendas apresentadas por ano verifica-se que no caso da Paraíba não há grande variação de número por ano (2012-2014 e 2016-2018), sendo

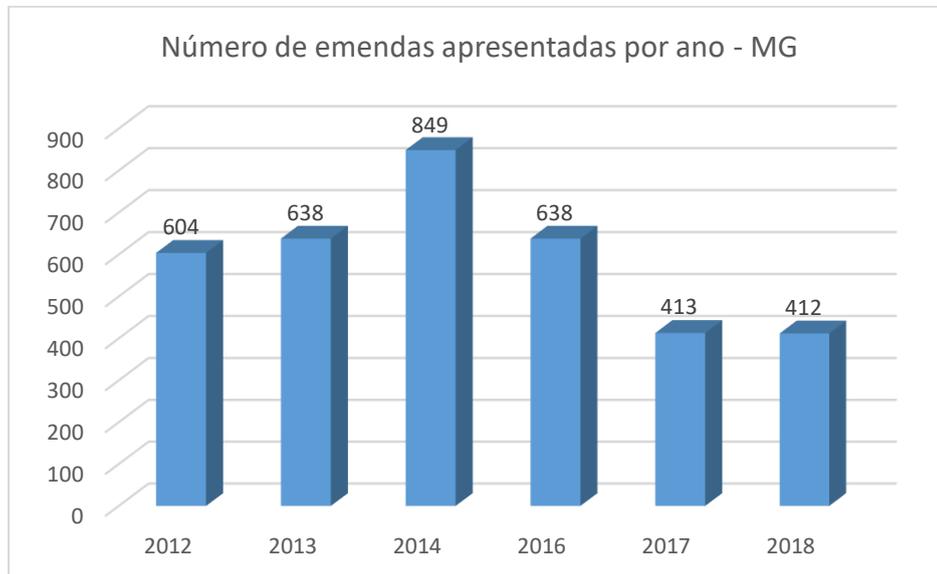
apresentadas, em média, 362 emendas por ano. Já a ALMG apresenta um padrão diferente, com número mínimo de 412 e máximo de 849 emendas por ano analisado. Assim podem ser demonstrados nos gráficos abaixo:

**Gráfico 12 - Quantidade de emendas – PB**



Fonte: ALPB

**Gráfico 13 - Quantidade de emendas – MG**

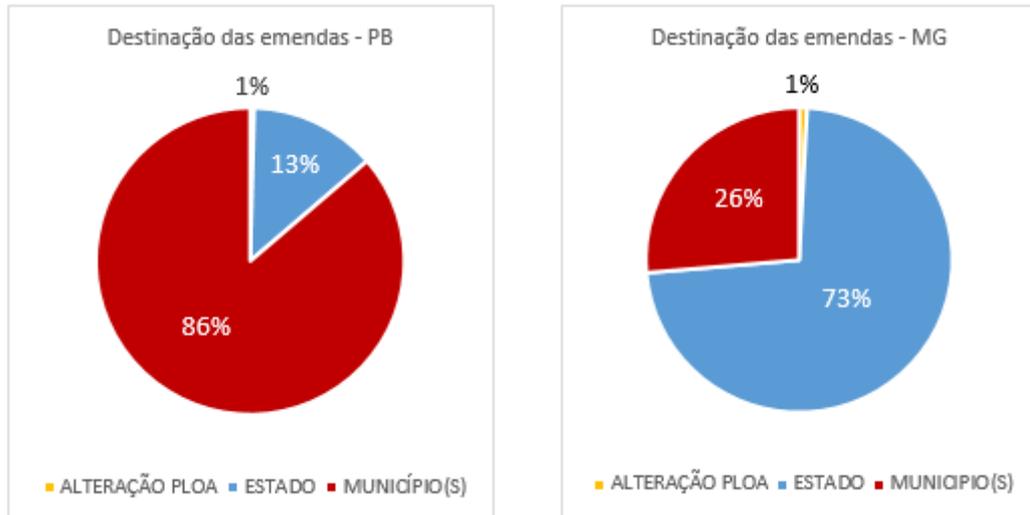


Fonte: ALMG

As emendas individuais são diversas vezes associadas pela literatura como se tivessem como único destino os municípios. Porém, esse não é o destino exclusivo das emendas, podendo as mesmas serem direcionadas para órgãos, secretarias e fundações do Estado com o intuito de

abarcam programas preestabelecidos. No caso analisado, há inclusive grande discrepância na destinação das emendas.

**Gráfico 14 - Destinação das emendas em porcentagem - Total**



Fonte: ALPB e ALMG

Os dados apontam para um comportamento diverso entre as Assembleias Legislativas. Enquanto na ALMG, a maioria das emendas é destinada diretamente para secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública (72,82%), na ALPB temos uma situação invertida, com 86,3% das emendas sendo destinadas diretamente para os municípios. Portanto, nem sempre as emendas individuais são alocadas para redutos eleitorais dos deputados, sendo que as únicas emendas capazes de cumprir os pressupostos da corrente distributivista (MAYHEW, 1974) são aquelas destinadas de forma direta aos municípios. Nesse caso os deputados da Paraíba estiveram em condições mais propícias para alocar recursos aos municípios, resta saber, portanto, quais incentivos os parlamentares paraibanos tiveram para realizar tais feitos. Carvalho (2003), como já mencionado, chega a uma conclusão que serve para analisar essa discrepância entre os deputados mineiros e paraibanos com relação à alocação das emendas. Ao estudar como se dá a competição em distritos eleitorais, o autor conclui que naqueles distritos metropolitanos e com melhores indicadores socioeconômicos há uma tendência em que as políticas propostas pelos parlamentares sejam de cunho mais universalista, enquanto nas localidades com índices piores e caracterizados como regiões de pouca urbanização há tendência de ofertar políticas particularizadas para os distritos como estratégia de angariar novos redutos, uma vez que a competição eleitoral é menor nesses casos. Vejamos, de forma

desagregada, como se deu a apresentação de cada autor de forma individual:

**Tabela 3 - Total de emendas apresentadas por deputado/ano - MG**

<b>AUTOR</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total Geral</b>
ADALCLEVER LOPES	10	1	181	1	1	1	195
ADELMO CARNEIRO LEÃO	6	8	6				20
AGOSTINHO PATRUS FILHO				4	1	2	7
ALENCAR DA SILVEIRA JR	3	7	1	2	1	1	15
ALMIR PARACA	4	3	2				9
ANA MARIA RESENDE	2	2	1				5
ANDRÉ QUINTÃO	7	8	2		2	2	21
ANSELMO JOSÉ DOMINGOS	7	7	3	1	1	1	20
ANTÔNIO CARLOS ARANTES	7	8	7	1	2	2	27
ANTÔNIO GENARO	3	3	1				7
ANTÔNIO JORGE				71	55	74	200
ANTÔNIO JÚLIO	2	20					22
ANTÔNIO LERIN	2	4	3	16	5	3	33
ARLEN SANTIAGO	2	2	2	2	4	10	22
ARLETE MAGALHÃES				1	1		2
ARNALDO SILVA				5	7	6	18
BANCADA DO PT	15	8					23
BLOCO MINAS SEM CENSURA			22				22
BLOCO VERDADE E COERÊNCIA				81	37	46	164
BONIFÁCIO MOURÃO	4	7	1	2	4	5	23
BOSCO	11	6	4	1	3	1	26
BRAULIO BRAZ		1	3	1	1	1	7
BRUNO SIQUEIRA	3	2					5
CABO JÚLIO			33		5	1	39
CARLIN MOURA	7	2					9
CARLOS HENRIQUE	6	3	4		1	13	27
CARLOS MOSCONI	4	10	4				18
CARLOS PIMENTA		6	6		4	3	19
CÁSSIO SOARES	2			1	2	1	6
CELINHO DO SINTTROCEL	5	9	4	26	1	11	56
CÉLIO MOREIRA	9	9	5				23
CELISE LAVIOLA				1	1	1	3
COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA			1				1
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS		2					2
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2	1					3

COMISSÃO DE ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE		3					3
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	71	67	47	53	43	39	320
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL		1	1				2
COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	24	74	42	28	37	55	260
COMISSÃO DE SAÚDE			2				2
COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA			3				3
CORONEL PICCININI						1	1
CRISTIANO SILVEIRA				1	1	1	3
CRISTINA CORRÊA				1			1
DALMO RIBEIRO SILVA	12	9	19	7	5	5	57
DEIRÓ MARRA	2	6	5	4	1		18
DÉLIO MALHEIROS	4	3					7
DELVITO ALVES	8	2					10
DILZON MELO	2	2	1	1	1	1	8
DINIS PINHEIRO	1	1	1				3
DIRCEU RIBEIRO				2	3	10	15
DOUGLAS MELO				1	1	1	3
DOUTOR JEAN FREIRE				11	12	1	24
DOUTOR VIANA	4						4
DOUTOR WILSON BATISTA	2	3	4	1	1	1	12
DUARTE BECHIR	6	5	5	6	6	3	31
DUILIO DE CASTRO	1	1	5				7
DURVAL ÂNGELO	2	3	1	1	3	2	12
ELISMAR PRADO	56	2	2	2	2	1	65
EMIDINHO MADEIRA				1	1	1	3
FABIANO TOLENTINO	9	7	4	3	10	6	39
FÁBIO AVELAR OLIVEIRA				1	1	1	3
FÁBIO CHEREM	1	1	1	2	2	1	8
FELIPE ATTÍÊ				9	1	1	11
FRED COSTA	11	9	9	1	1	1	32
GEISA TEIXEIRA				1	1	1	3
GERALDO PIMENTA				1	1	2	4
GIL PEREIRA				2	2	4	8
GILBERTO ABRAMO	9	3	115	4	8	4	143
GLAYCON FRANCO		3	1	6	7	1	18
GOVERNADOR DO ESTADO						1	1
GUSTAVO CORRÊA	5	7	1	1	1	1	16
GUSTAVO PERRELLA	2	4	1				7
GUSTAVO SANTANA						1	1
GUSTAVO VALADARES	1	1	4	1		1	8
HÉLIO GOMES	3	1	1				5
HELÝ TARQUÍNIO	2	1	1		1	1	6
INÁCIO FRANCO	6	10	3	3	1	1	24

IONE PINHEIRO				114	1	1	116
IRAN BARBOSA				17	4	5	26
ISAURO CALAIS				15	2	14	31
IVAIR NOGUEIRA	5	4	3	5	6	5	28
JAYRO LESSA	1	1	1				3
JOÃO ALBERTO				6			6
JOÃO LEITE	2	9	2	5	8	6	32
JOÃO MAGALHÃES				1	1	1	3
JOÃO VÍTOR XAVIER	3	8	5	1	2	1	20
JOSÉ HENRIQUE	5	4					9
JUAREZ TÁVORA			3				3
JUNINHO ARAÚJO	5	1	1				7
LAFAYETTE DE ANDRADA		5	4		4	4	17
LEANDRO GENARO				1	1	1	3
LÉO PORTELA				1	3	1	5
LEONARDO MOREIRA	1	1	1				3
LEONÍDIO BOUÇAS			3	2	2	1	8
LIZA PRADO	18	3	4				25
LUIZ CARLOS MIRANDA	4						4
LUIZ HENRIQUE	5	8	7				20
LUIZ HUMBERTO CARNEIRO	5	5	1	1	1	2	15
LUZIA FERREIRA	27	16	9				52
MARIA TEREZA LARA	31	35	36				102
MARÍLIA CAMPOS					1	1	2
MÁRIO HENRIQUE CAIXA			1		1	1	3
MARQUES ABREU	2	2	1				5
MISSIONÁRIO MARCIO SANTIAGO				1	2	1	4
NEIDER MOREIRA	2	2	2				6
NEILANDO PIMENTA	17	7	5	5	1	1	36
NORALDINO JÚNIOR					1	1	2
NOZINHO					1	1	2
PAULO GUEDES	3	5	1		1	1	11
PAULO LAMAC	4	22	19	37	22		104
PINDUCA FERREIRA	4	3	2		3		12
POMPILIO CANAVEZ		8	5				13
POMPÍLIO CANAVEZ	30						30
PROFESSOR NEIVALDO				7			7
RICARDO FARIA				1	1		2
ROBERTO ANDRADE				2	1	3	6
ROGÉRIO CORREIA	3	10	5	3	4	3	28
ROMEL ANÍZIO	4	8	2				14
RÔMULO VENEROSO	5	4	3				12
RÔMULO VIEGAS	2	3	1				6
ROSÂNGELA REIS	13	30	3	1	1	4	52
SARGENTO RODRIGUES	5	8	4	21	9	6	53

SÁVIO SOUZA CRUZ	3	5	3		3		14
SEBASTIÃO COSTA	5	2	1				8
TADEU MARTINS LEITE	6	15	118		5	4	148
TENENTE LÚCIO	7	6	7				20
THIAGO COTA				1	1	1	3
TIAGO ULISSES	1	2	1	1	2	2	9
TITO TORRES				2	4	1	7
TONY CARLOS			4	2	1	2	9
ULYSSES GOMES	7	26	4	5	2	1	45
VANDERLEI MIRANDA	1	1	1	1	1	1	6
VÁRIOS AUTORES					3	1	4
WANDER BORGES				7	13		20
ZÉ MAIA	1	1	1				3
<b>Total Geral</b>	<b>604</b>	<b>638</b>	<b>849</b>	<b>638</b>	<b>413</b>	<b>412</b>	<b>3554</b>

**Tabela 4 - Total de emendas apresentadas por deputado/ano – PB**

<b>AUTOR</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total Geral</b>
ADRIANO GALDINO	12			5	10		27
AMÉRICO CABRAL						14	14
ANDRÉ GADELHA	15	15					30
ANÍBAL MARCOLINO						9	9
ANÍSIO MAIA	15	4	13	15	15	15	77
ANTÔNIO MINERAL	15	15	6	16		15	67
ANTÔNIO PETRÔNIO			5				5
ARNALDO MONTEIRO	15		6		6		27
ARTHUR CUNHA LIMA FILHO				9		7	16
BADO VENÂNCIO			15				15
BANCADA DO PARTIDO				5			5
BANCADA DO PMDB						2	2
BANCADA DO PT				4			4
BLOCO PARLAMENTAR		1	5	3	3	1	13
BRANCO MENDES	16	9	14		15	15	69
BRUNO CUNHA LIMA				8	12	14	34
BUBA GERMANO				4	2		6
CAIO ROBERTO	15	15	7	1	1	1	40
CAMILA TOSCANO				15	13	13	41
CHARLES CAMARAENSE				2			2
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO				5			5
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA						1	1
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO			3				3
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO				1			1

COMISSÃO DE ORÇAMENTO		2	4	4		1	11
COMISSÃO DE SAÚDE			1				1
DANIELLA RIBEIRO	9	15		15	15	15	69
DINALDINHO WANDERLEY				15			15
DODA DE TIÃO	15						15
DOMICIANO CABRAL	14	15	14				43
DR. ANÍBAL	15	15					30
EDMILSON SOARES	8		6	4	2	11	31
ELIZA VIRGÍNIA						14	14
EMANO SANTOS				13		15	28
ESTELA BEZERRA				9	11	15	35
EVA GOUVEIA	14	15					29
FRANCISCA MOTTA	14	13					27
FREI ANASTÁCIO	15	15	15	4	15	14	78
GALEGO SOUSA				16	15	15	46
GENIVAL MATIAS	15				9		24
GERVÁSIO MAIA	16	14	15	3	2		50
GILMA GERMANO	15	15	15				45
GUILHERME ALMEIDA	16	14			13	3	46
HERVÁZIO BEZERRA	5		6	4	2		17
INÁCIO FALCÃO				10	15	15	40
IRAÊ LUCENA			7				7
IVALDO MORAES			10				10
JANDUHY CARNEIRO	14	10	11	14	4	5	58
JEOVÁ CAMPOS					14	15	29
JOÃO BOSCO CARNEIRO				13	10	15	38
JOÃO GONÇALVES	15		15	4	14	13	61
JOÃO HENRIQUE	15	13	8	15	15	15	81
JOSÉ ALDEMIR	9	15	14	15	14		67
JULLYS ROBERTO				7			7
JUTAY MENEZES			12		15		27
LÉA TOSCANO	15	15	10				40
LINDOLFO PIRES			4				4
LUCIANO CARTAXO	10						10
MÁRCIO ROBERTO	15	12	11				38
MESA DIRETORA ALPB			1	1	2		4
MIKIKÁ LEITÃO			2				2
MONACI MARQUES			15				15
NABOR WANDERLEY				3	2	2	7
OLENKA MARANHÃO	13	12	14	15			54
QUINTANS	15		5				20
RANIERY PAULINO		11	12	15	15	15	68
RAONI MENDES					5	6	11
REGINALDO PEREIRA		14					14
RENATO GADELHA				11	11	12	34

RICARDO BARBOSA				3			3
RICARDO MARCELO			6			3	9
TIÃO GOMES	8	8					16
TOINHO DO SOPÃO	8						8
TOVAR CORREIA LIMA				15	15		30
TRÓCOLLI JÚNIOR	13	6	15		15	15	64
VITAL COSTA			10				10
VITURIANO	15	18	15				48
WILSON BRAGA	9	12	2				23
ZÉ PAULO				16	15	15	46
<b>Total Geral</b>	<b>448</b>	<b>338</b>	<b>349</b>	<b>337</b>	<b>342</b>	<b>356</b>	<b>2170</b>

Os dados das tabelas 03 e 04 apresentam as quantidades de emendas individuais que cada deputado apresentou, bem como aquelas emendas cujos autores são coletivos e foram apresentadas por órgãos colegiados das casas legislativas. Como podemos perceber, a atuação de forma individualizada predomina nos dois estados. O número de emendas individuais é realmente bastante superior que as coletivas. As comissões apresentam pouquíssimas emendas no caso Paraibano. Já em Minas percebemos que as comissões apresentam uma maior atividade, em especial a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que apresentou 320 emendas no período e a Comissão de Participação Popular, com 260 emendas apresentadas. Em seguida seguem dados do tipo de destinação das emendas para as duas unidades federativas:

**Tabela 5 - Destinação das emendas por ano - MG**

Ano			Frequência	Porcentagem
2012	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	16	2,6
		EST-ÓRGÃO	468	77,5
		MUNICIPIO(S)	120	19,9
		Total	604	100,0
2013	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	5	,8
		EST-ÓRGÃO	436	68,3
		MUNICIPIO(S)	197	30,9
		Total	638	100,0
2014	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	5	,6
		EST-ÓRGÃO	739	87,0
		MUNICIPIO(S)	105	12,4
		Total	849	100,0
2016	Válido	EST-ÓRGÃO	331	51,9
		MUNICIPIO(S)	307	48,1

		Total	638	100,0
2017	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	1	,2
		EST-ÓRGÃO	325	78,7
		MUNICÍPIO(S)	87	21,1
		Total	413	100,0
2018	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	3	,7
		EST-ÓRGÃO	289	70,1
		MUNICÍPIO(S)	120	29,1
		Total	412	100,0

Fonte: ALMG

**Tabela 6 - Destinação das emendas por ano - PB**

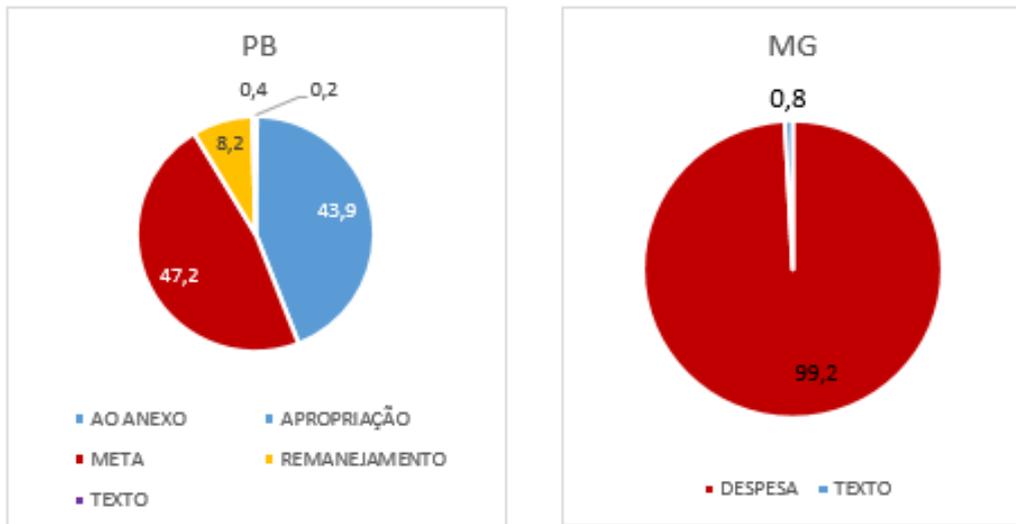
Ano			Frequência	Porcentagem
2012	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	4	,9
		EST-ÓRGÃO	46	10,3
		MUNICÍPIO(S)	398	88,8
		Total	448	100,0
2013	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	3	,9
		EST-ÓRGÃO	15	4,4
		MUNICÍPIO(S)	320	94,7
		Total	338	100,0
2014	Válido	ALTERAÇÃO PLOA	2	,6
		EST-ÓRGÃO	37	10,6
		MUNICÍPIO(S)	310	88,8
		Total	349	100,0
2016	Válido	EST-ÓRGÃO	95	28,2
		MUNICÍPIO(S)	242	71,8
		Total	337	100,0
2017	Válido	EST-ÓRGÃO	49	14,3
		MUNICÍPIO(S)	293	85,7
		Total	342	100,0
2018	Válido	EST-ÓRGÃO	46	12,9
		MUNICÍPIO(S)	310	87,1
		Total	356	100,0

Fonte: ALPB

Outro aspecto em que há diferença na apresentação das emendas é com relação à classificação que cada Casa Legislativa dá para o tipo de emenda. Enquanto a ALMG divide as

suas emendas de forma simplificada em emendas de despesa e de texto, a ALPB as divide em emendas ao anexo, de meta, ao texto, de apropriação e de remanejamento. Com relação à tipologia de classificação das emendas para a LOA, conforme Paludo (2017, p. 82), elas podem ser de três tipos: de texto, de receita e de despesa. As emendas de texto são aquelas utilizadas com o intuito de alterar dispositivos do Projeto de LOA. Já as emendas de receita têm por finalidade alterar a estimativa de arrecadação, podendo inclusive propor a sua redução<sup>14</sup>. Paludo (2017, p. 82), ainda menciona a divisão das emendas de despesa em três subtipos: de remanejamento, de apropriação e de cancelamento. A primeira propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, propõe a anulação equivalente de outras dotações. Já nas emendas de apropriação, se propõe acréscimo ou inclusão de dotações e simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação de recursos integrantes da reserva de contingência ou anulação de outra dotação. Por fim, a emenda de cancelamento apenas propõe o cancelamento de uma dotação constante no projeto da LOA.

**Gráfico 15 - Porcentagem por classificação de emenda - Total**



Fonte: ALPB e ALMG

Na Paraíba, dentro do universo de análise, 1.978 emendas são de meta ou de apropriação, correspondendo a 47,2% e 43,9% respectivamente. Já em Minas Gerais, a quase totalidade das emendas são de despesa (99,2%), sendo apresentadas apenas 30 emendas no período analisado com o intuito de alterar o Projeto da LOA.

<sup>14</sup> Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>

**Tabela 7 - Classificação das emendas - PB**

Classificação	Frequência	Porcentagem
AO ANEXO	4	,2
APROPRIAÇÃO	953	43,9
META	1025	47,2
REMANEJAMENTO	179	8,2
TEXTOS	9	,4
<b>Total</b>	<b>2170</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ALPB

**Tabela 8 - Classificação das emendas - MG**

Classificação	Frequência	Porcentagem
DESPESA	3524	99,2
TEXTOS	30	,8
<b>Total</b>	<b>3554</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ALMG

Por fim, outro elemento a ser destacado é a variação de valores apresentados nas emendas. As emendas de texto e ao anexo, cuja finalidade é apenas alterar o texto do projeto da LOA não apresentam valores a serem orçados em seu corpo. Como também já ressaltado, nas emendas de meta o parlamentar não coloca um valor específico a ser executado, mas apenas aloca a inclusão de uma meta específica a ser alcançada pela unidade orçamentária especificada na emenda. Nas demais emendas, os parlamentares colocam a dotação orçamentária a ser executada. Nesse caso os valores variam de R\$ 5.000,00 a R\$100.000.000,00 na Paraíba, e R\$ 1.000,00 a R\$ 150.000.000,00 em Minas Gerais. Bem como, podemos verificar que do universo de análise, 1.144 emendas possuem dotação orçamentária específica na Paraíba, e 3.521 em Minas Gerais.

**Tabela 9 - Quantidade de emendas com dotação orçamentária especificada no total de anos analisados - PB**

Estatísticas Descritivas				
	N	Mínimo	Máximo	Média
Valor a ser executado	<b>1144</b>	<b>R\$ 5.000,00</b>	<b>R\$ 100.000.000,00</b>	<b>R\$ 1.170.688,18</b>
N válido (listwise)	<b>1144</b>			

Fonte: ALPB

**Tabela 10 - Quantidade de emendas com dotação orçamentária especificada no total de anos analisados - MG**

	N	Mínimo	Máximo	Média
Valor a ser executado	3521	R\$ 1.000,00	R\$ 150.000.000,00	R\$ 1.255.042,65
N válido (listwise)	3521			

Fonte: ALMG

#### 4.2.2. A sobreposição entre emendas individuais e votos

Após a exposição sobre as emendas individuais e munidos dos dados eleitorais das eleições de 2010 e 2014, se possibilitou a construção de mapas em que serão sobrepostos em camadas, o percentual dos votos do deputado por município e a alocação das emendas individuais. O esforço, desta forma de tratar os dados, buscou verificar como se configura o destino das emendas individuais apresentadas pelos deputados e a relação com a votação de cada deputado em cada município. O intuito dessa etapa da investigação compreende a identificação de padrões nessa relação entre votação e apresentação de emendas ao orçamento.

A literatura, em especial a corrente distributivista, aponta que aqueles deputados que possuem votação concentrada-dominante em um município ou grupos de municípios possui a tendência de levar os recursos para os seus redutos eleitorais. Os dados das eleições de 2010 e 2014, nas duas unidades federativas analisadas, mostram candidatos que apresentam elevada votação em alguns municípios. Na Paraíba, nas eleições de 2010, pode-se citar, por exemplo, o caso do candidato André Gadelha (PMDB) que obteve 76,4% dos votos no município de Poço Dantas. Em 2014, também na Paraíba, a maior votação foi no município de Bernardino Batista, para o candidato Ricardo Barbosa (PSB), que obteve 71,4% dos votos válidos. Em Minas Gerais, há casos de municípios com votação ainda mais concentrada-dominante em um único candidato. Podemos citar na eleição de 2010 o município de Andradas, que destinou 83,82% dos votos válidos para o candidato Carlos Mosconi (PSDB), e em 2014 o município de Araxá, que destinou 81,96% dos seus votos para o candidato João Bosco (PT do B).

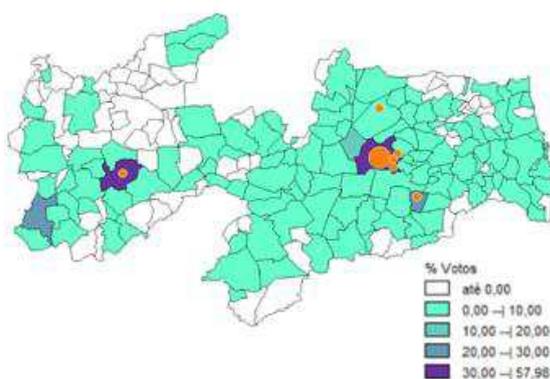
Nos mapas, produzidos no programa *Tabwin*, as circunferências alaranjadas nos municípios indicam a quantidade de emendas destinadas pelo parlamentar para aquele município. Quanto maior a circunferência, mais aquele deputado destina emendas para aquele município. Quanto mais escura a cor do município no mapa de cada deputado, indica uma maior

votação daquele candidato, naquele município (em percentual). Ressalte-se que como forma de verificar a distribuição da votação do parlamentar ao longo do tempo, serão incluídos os mapas com o percentual de votos por município para os deputados que concorreram para o mesmo cargo na eleição de 2018, e apresentaram emendas na eleição anterior.

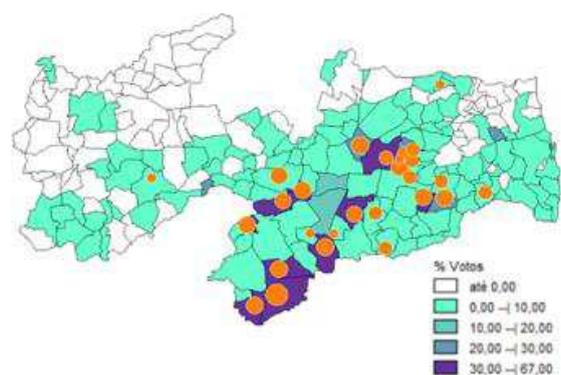
Assim, visualmente pode-se verificar o comportamento de cada parlamentar, com relação às emendas que enviam para os municípios. Se de fato encaminham para o seu reduto eleitoral ou não. Dessa forma, da análise de todos os mapas dos deputados que apresentaram emendas diretamente para os municípios na Paraíba e em Minas Gerais, nas legislaturas 2011-2014 e 2015-2018, pode-se verificar, em síntese, três tipos diversos de comportamento: 1. O deputado de fato aloca os recursos orçamentários em seus redutos eleitorais, de acordo com a perspectiva distributivista; 2. O deputado aloca os recursos em seus redutos, porém busca colocá-los também em outros municípios na busca de novos apoiadores, o que também é sustentado pela literatura; 3. Não há relação alguma entre a alocação dos recursos, que é feita de forma difusa pelo distrito, e a votação do deputado. Todos os mapas, de cada deputado que apresentou emendas, estão colocados no Anexo I para a Paraíba e no Anexo II para Minas Gerais. Como exemplo, para a visualização de cada tipo de comportamento, utilizaremos os mapas de um deputado de cada estado-membro analisado por tipo de comportamento citado.

**Figura 1 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para o Deputado Adriano Galdino (PSB) - PB**

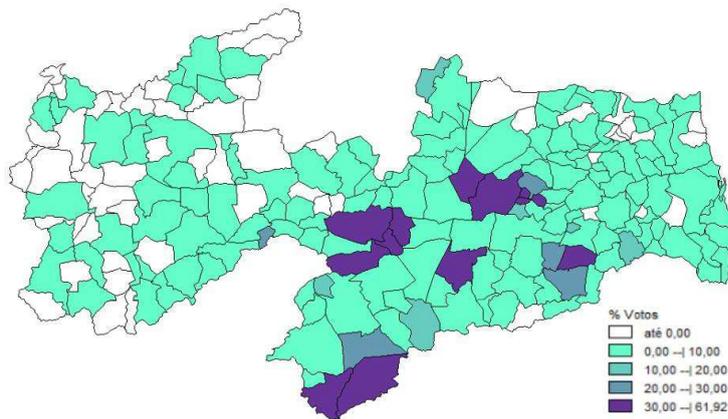
Votos-2010-X-Emendas (2012-2014)¶



Votos-2014-X-Emendas (2016-2018)¶¶



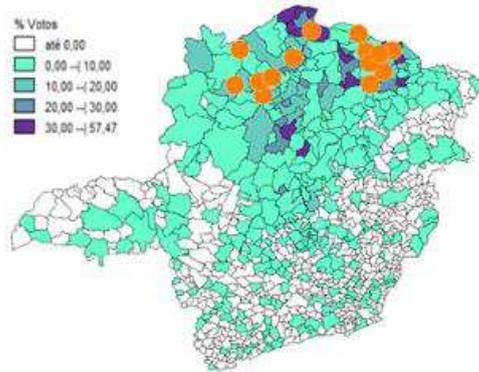
Percentual de votos por município em 2018



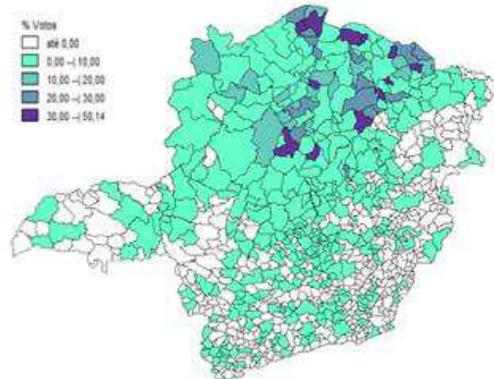
Fonte: TSE e ALPB

**Figura 2 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para o Deputado Arlen Santiago (PTB) - MG**

Votos 2014 X Emendas (2016-2018)



Percentual de votos por município em 2018



Fonte: TSE e ALMG

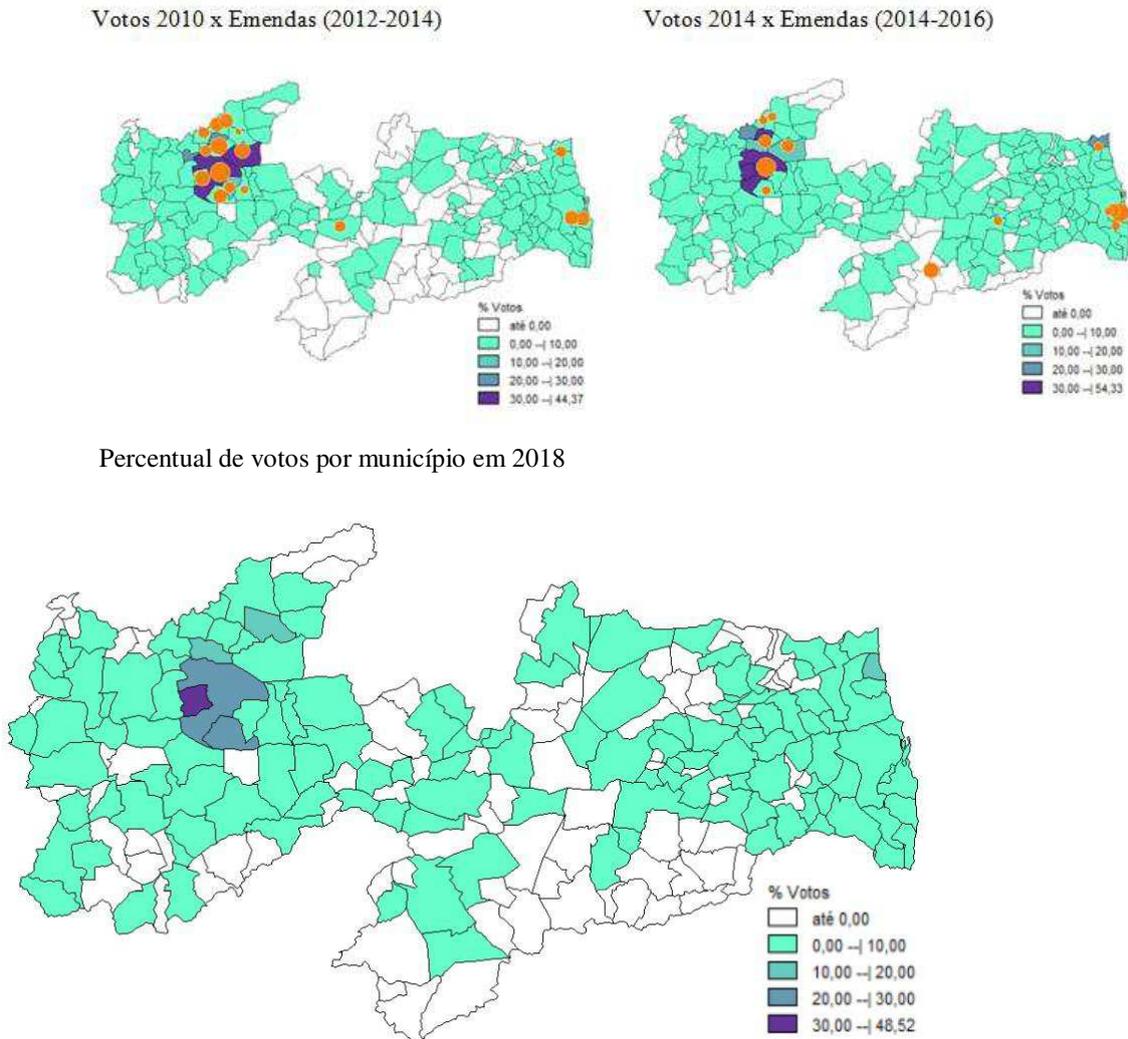
De acordo com os mapas das figuras 1 e 2, encontramos exemplos de dois deputados que procuraram de fato alocar os recursos orçamentários, em grande medida, para a região onde possuíram um melhor desempenho eleitoral. Interessante notar o padrão de alocação do Deputado Adriano Galdino (PSB), uma vez que busca alocar a maioria dos recursos, nas duas legislaturas, nos locais onde obteve melhor desempenho eleitoral. Esse deputado apresentou padrões diferentes de votação nas eleições de 2010 e 2014, e de forma clara optou, nas duas legislaturas, por alocar os recursos orçamentários conforme a distribuição espacial de seus votos, contemplando os municípios em que possuiu melhor desempenho eleitoral.

Em 2010, Adriano Galdino (PSB) obteve 21.330 votos, sendo que a grande maioria se restringiu a apenas oito municípios, em que obteve 84,14% dos seus votos (Pocinhos, Areal, Montadas, Piancó, Puxinanã, Conceição, Fagundes e Campina Grande). Dentro desse universo

o deputado alocou a grande maioria das suas emendas, apenas não destinando emendas para dois municípios em que obteve boa votação, Campina Grande e Conceição, em que obteve respectivamente 6,30% e 22,81% dos votos válidos. Para o município de Pocinhos, onde obteve o seu maior percentual de votação, conseguindo 57,98% dos votos, o deputado alocou 50% de suas emendas no período analisado. Já em 2014, o padrão de votação do deputado se alterou, bem como o seu comportamento com relação à alocação dos recursos. Ele obteve 36.150 votos, um aumento de 59% em relação à eleição anterior, e uma maior dispersão da votação em termos de municípios relevantes. O deputado conseguiu mais de 20% dos votos municipais em vinte cidades do Estado, sendo esses municípios responsáveis por 80,07% dos seus votos nessa eleição. Em São João do Tigre obteve a sua maior porcentagem municipal com 66,98% dos votos. Desta vez a grande maioria dessas cidades foi contemplada com emendas, sendo que apenas duas entre as vinte localidades em que o deputado recebeu maior votação não receberam emendas, as cidades de Marutéia e Cuité de Mamanguape, em que obteve respectivamente 24,77% e 21,84% dos votos. Além disso, a alocação se deu sem grande concentração de emendas em um único município, diferente do ocorrido anteriormente, sendo o município de São João do Tigre, onde recebeu a maior votação em termos percentuais, contemplado com o maior número de emendas correspondendo a apenas 7,2% das emendas. Por fim, em 2018 o deputado conseguiu novamente aumentar a sua votação obtendo 39.763 votos. Obtendo mais de 20% dos votos em 18 municípios, mas conseguindo mais de 10% de votos em 24 municípios. Esses municípios foram responsáveis por 85,04% dos votos do deputado. Conforme a visualização do mapa ele obteve uma dispersão de votação similar à eleição de 2014.

O deputado Arlen Santiago (PTB), conforme pode ser visualizado na figura 2 possui melhor desempenho eleitoral no norte de Minas Gerais. Em 2014, o deputado obteve 86.387 votos, sendo que 79,73% desse montante se concentraram em municípios onde o candidato obteve mais de 10% dos votos (43 municípios), lembrando que Minas Gerais é o estado da federação que possui o maior número de municípios do país, com 853. Além disso, o deputado destinou 78,57% das suas emendas para municípios onde obteve pelo menos 5% dos votos, e nenhuma emenda foi para município onde obteve menos de 1,5% dos votos válidos. Os municípios onde obteve melhor desempenho eleitoral e alocou emendas orçamentárias foram Matias Cardoso, Vargem Grande do Rio Pardo, Santo Antônio do Retiro, Fruta de Leite e São João do Paraíso, com 43,47%, 37,65%, 37,58%, 33,38% e 30,88% dos votos válidos respectivamente. No mapa, fica claro o seu maior desempenho eleitoral no norte mineiro, desempenho esse repetido em 2018, pois a composição dos mapas, com relação ao percentual de votos, praticamente permanece inalterada quando comparamos as duas eleições (Figura 2).

**Figura 3 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para o Deputado Janduhy Carneiro (PTN) – PB**



Fonte: TSE e ALPB

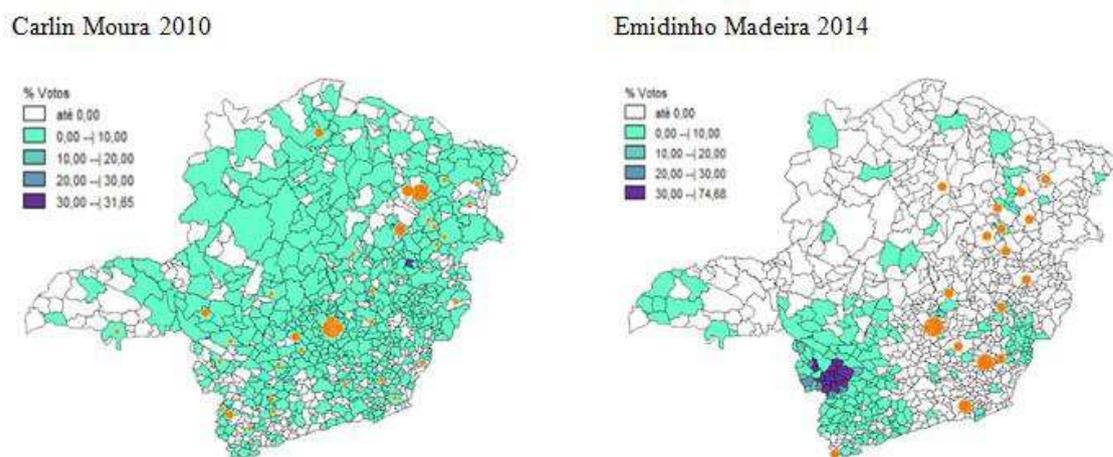
Conforme a figura 3, encontramos um caso de deputado que aloca os recursos em seus redutos, porém busca colocá-los também em outros municípios. Parte da literatura entende que esse tipo de estratégia adotada tem a ver com o intuito de conseguir acesso a novos redutos eleitorais. Deve-se ressaltar que o deputado não foi reeleito na eleição de 2018, ficando o mesmo como suplente.

No caso do deputado Janduhy Carneiro (PTN), percebemos pelos mapas da figura 3 que apesar de alocar a maioria de suas emendas na região do Sertão Paraibano, onde possui melhor desempenho eleitoral, ele também alocou emendas em base espacial diversa daquela que pode ser tida como a sua principal. Esse comportamento se intensifica se verificarmos as diferenças

entre a votação e alocação de emendas nas eleições de 2010 e 2014, sendo que nesse último pleito pode-se verificar uma diminuição visual na quantidade de emendas alocadas nos seus principais redutos, e um aumento nas regiões em que inicialmente (eleição 2010) alocou menos emendas.

Na eleição de 2010 o deputado obteve 14.646 votos, sendo que 84,54% desses votos em apenas dez municípios. Além disso, o parlamentar destinou 59,15% de suas emendas para esses municípios, mostrando certa propensão em alocar os recursos para onde obteve melhor desempenho. Porém, deve-se constar que o parlamentar também alocou recursos em localidades onde obteve votação bastante fraca, como nos municípios de Lagoa, Mataraca, Bom Sucesso, Taperoá e Riacho dos Cavalos onde obteve respectivamente 0,95%, 0,71%, 0,11%, 0,03% e 0,61% dos votos. Ele alocou 18,3% das suas emendas nesses municípios no período. Na eleição de 2014, o deputado obteve 15.797 votos, sendo que 84,89% em doze municípios, praticamente repetindo o cenário da eleição anterior. Com relação à alocação das emendas o padrão permaneceu o mesmo. O deputado destinou 58,3% de suas emendas para os 12 municípios onde obteve maior votação, porém buscou, novamente, contemplar locais com emendas onde obteve baixa votação, como os municípios de Conde (0,65%), Catolé do Rocha (0,54%), Brejo dos Santos (0,25%) e Campina Grande (0,19%). Inclusive o parlamentar chegou a alocar emendas em município onde não recebeu nenhum voto, trata-se do município de São Domingos do Cariri. Ressalte-se que o deputado não foi reeleito na eleição de 2018, ficando o mesmo como suplente, podendo-se perceber que apresentou no pleito de 2018 o mesmo padrão espacial de votação verificado nas eleições anteriores.

**Figura 4 - Mapas com a sobreposição entre votação e emendas para os Deputados Carlin Moura (PC do B) e Emidinho Madeira (PT do B)**



Fonte: TSE e ALMG

Como exemplos de alocação de recursos feita de forma difusa pelo distrito eleitoral, podemos citar os casos dos deputados Carlin Moura, do PC do B (Votos de 2010 e emendas 2012-2014) e Emidinho Madeira, do PT do B (Votos de 2014 e emendas 2014-2016) ambos de Minas Gerais. Conforme pode ser verificado na figura 4, os referidos deputados alocaram as emendas de forma difusa no distrito eleitoral. Aqui cabe destacar uma diferença entre a alocação de emendas dos deputados. Enquanto Carlin Moura, que apresentou votação dispersa por todo o distrito eleitoral, também distribuiu as emendas de forma dispersa. Já o deputado Emidinho Madeira, apesar de possuir votação concentrada no sul de Minas de Gerais, optou por alocar a grande maioria das emendas em outras regiões do estado.

Carlin Moura (PC do B), na eleição de 2010 obteve 19.086 votos, sendo que precisou de 70 municípios para obter 79,83% desse valor, mostrando assim uma votação bastante dispersa pelo estado. Com relação à alocação das emendas destinou apenas 23,52% para municípios em que obteve mais de 1% dos votos, privilegiando assim localidades onde obteve baixa votação. O parlamentar, inclusive, deixou de alocar emendas em municípios em que obteve relevante votação, como o caso de Virgolândia em que conseguiu 31,65% dos votos válidos. Já o deputado Emidinho Madeira (PT do B), obteve 65.677 votos, com 82,79% desse número em municípios em que obteve mais de 10% dos votos válidos. Porém não destinou emendas, no período, para os 22 municípios em que obteve maior votação. Com relação à alocação das emendas, o parlamentar destinou 70,83% para municípios em que não obteve nenhum voto, mostrando total desconexão entre seu padrão de votação e a alocação de emendas de forma direta para os municípios.

Após a apresentação do universo empírico e a identificação de diferentes tipos de comportamento parlamentar com relação à alocação das emendas, se faz necessário a realização de testes estatísticos. Busca-se constatar, mais especificamente, se o padrão espacial de votação é capaz de influenciar na distribuição dos recursos orçamentários pelos parlamentares estaduais de Minas Gerais e da Paraíba no período analisado.

### **4.3. O efeito da geografia do voto na alocação dos recursos**

A proposta da pesquisa foi realizar um estudo acerca da possibilidade de utilização da conexão eleitoral como chave explicativa para o comportamento parlamentar, bem com o se a alocação dos recursos orçamentários possui relevância no sucesso eleitoral dos deputados estaduais dos estados de Minas Gerais e da Paraíba.

Nas próximas subseções serão apresentados e analisados dados sobre os padrões de

votação e distribuição geográfica dos votos dos deputados estaduais dos dois estados-membros, durante o período analisado. Nesse sentido, são analisados os padrões de votação a partir do vetor “dominância”, utilizando-se para tanto do índice já descrito na metodologia deste trabalho. Em seguida, é analisada a relação entre o padrão de votação, através do índice de dominância, e o comportamento parlamentar com relação à alocação das emendas orçamentárias para os municípios. Trata-se de verificar se, e em que medida, os diferentes tipos de votação motivam distintas estratégias em termos de atuação dos deputados da ALMG e da ALPB. Assim, o objeto de análise deste trabalho é bem delimitado. Portanto, seus resultados não podem ser generalizados para o conjunto de parlamentos estaduais do país, embora apontem para possíveis agendas de pesquisa neste sentido.

#### **4.3.1. Relação entre emendas e dominância eleitoral**

Nesta subseção, passamos a analisar os padrões de dominância entre os deputados estaduais dos dois estados analisados nas eleições de 2010 e 2014, bem como a interação entre a votação e a alocação das emendas individuais ao orçamento nas legislaturas 2011-2014 e 2015-2018. Optou-se na análise, pela inclusão de todos os municípios no cálculo com o intuito de evitar o estabelecimento de um ponto de corte discricionário o que apresenta capacidade de enviesar a análise.

Inicialmente, cumpre fazer uma análise pormenorizada sobre o índice de dominância desenvolvido neste trabalho. O índice foi calculado seguindo as orientações de Ames (1995b, 2003), através da fórmula  $ID = \sum [(v_i/v_m) * (v_i/V)]$ , já descrita na subseção 4.1. O primeiro termo do índice mede o nível de dominância do deputado em relação aos seus concorrentes, em cada município, e não o nível em que o município é ou não dominado por um ou mais deputados. A unidade tomada para o cálculo do índice, portanto, é o deputado, não o município. Assim, feitos os cálculos do deputado para cada município, os valores devem ser ponderados pela importância da votação do município na votação total do candidato no estado, obtendo-se assim o índice do deputado para todo o estado. Desse modo, quanto mais um deputado “dominar” os municípios que contribuem mais para sua votação, maior será o seu Índice de Dominância (ID).

Como é possível verificar pela tabela abaixo, o índice médio de dominância para os dois estados foi de 0,19, o que indica uma alta dispersão na votação e baixa dominância nos municípios de ambos nas eleições de 2010 e 2014, uma vez que para o valor do ID, quanto mais próximo de zero, menos dominante vai ser a votação do deputado<sup>15</sup>. Nesse sentido, conforme

---

<sup>15</sup> O índice de Ames varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, mais dominante é a votação do candidato.



Índice de Dominância	56.480	,01	,59	,19	,118	,014
N válido (listwise)	56.480					

Fonte: TSE

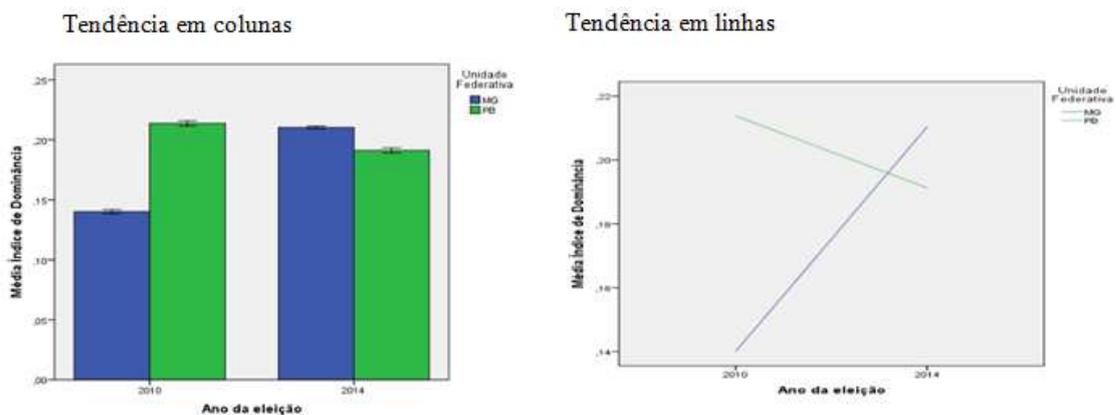
**Tabela 13 - ID na Paraíba**

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Variância
Estadística	Estadística	Estadística	Estadística	Estadística	Estadística	Estadística
Índice de Dominância	15.164	,01	,42	,20	,107	,010
N válido (listwise)	15.164					

Fonte: TSE

Outro aspecto importante deve-se a verificação sobre variação na média entre os dois estados nas duas eleições analisadas (2010 e 2014). No gráfico 16, tanto quando comparamos as colunas e as linhas de tendência para os dois estados, percebe-se que há um padrão diverso de evolução para os estados-membros nas duas eleições. No caso de Minas Gerais, a média do ID aumentou, foi de 0,14 em 2010 para 0,21 em 2014. Já na Paraíba houve uma diminuição de 0,21 em 2010, para 0,19 em 2014, valores muito próximos, portanto. Ressalte-se que em termos de análise da variável, o aumento dos dados em Minas Gerais não representa uma tendência acentuada de maior dominância por parte dos deputados, uma vez que mesmo a média mais alta de 2014, ainda representa um valor baixo do ID. Vejamos os gráficos

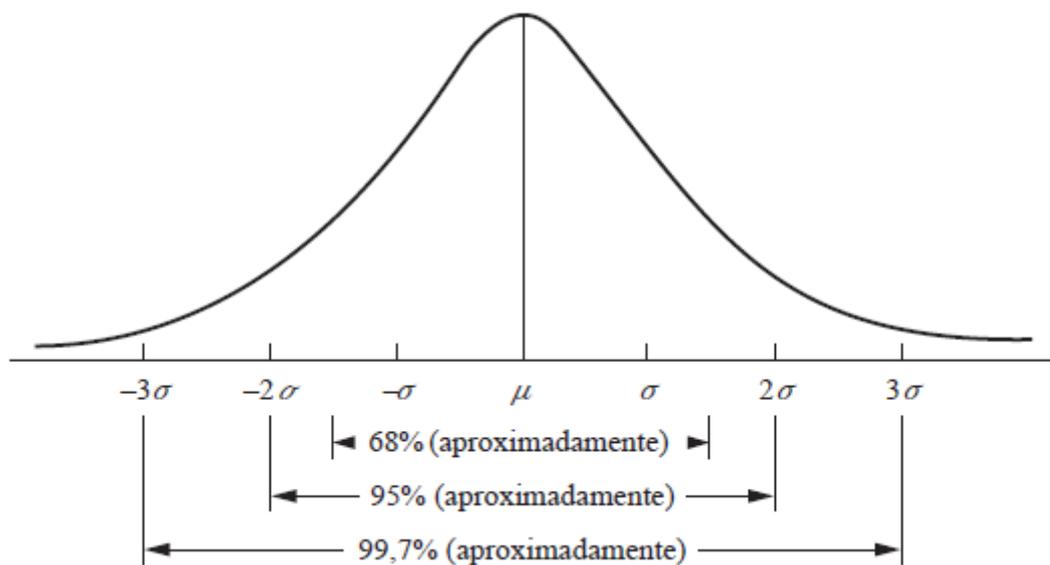
**Gráfico 16 - Variação das médias de ID entre 2010 e 2014**



Fonte: TSE

Antes de apresentar a relação entre emendas e votos, é importante realizar alguns testes estatísticos com a variável ID. Para realizar determinadas análises estatísticas, como testes paramétricos, faz-se necessário que os dados apresentem distribuição normal. Segundo Gujarati e Porter (2011, p. 812) esse tipo de distribuição dos dados é a mais conhecida de todas as distribuições de probabilidade teóricas, com uma figura de sino familiar, como na representação abaixo:

**Figura 5 - Representação de gráfico com dados com distribuição normal**



Fonte: Gujarati e Porter, 2011, p. 813

Os termos  $\mu$  e  $\sigma^2$ , conhecidos como parâmetros de distribuição, são respectivamente a média e a variância da distribuição dos dados. Segundo os autores, esse tipo de distribuição apresenta as seguintes propriedades: 1. A distribuição é simétrica em torno do seu valor médio; 2. Aproximadamente 68% da área sob a curva normal situa-se entre os valores de  $\mu \pm \sigma$ , cerca de 95% da área está entre  $\mu \pm 2\sigma$ , e cerca de 99,7% situa-se entre  $\mu \pm 3\sigma$ ; 3. A distribuição normal vai depender de dois parâmetros  $\mu$  e  $\sigma^2$ , como há uma especificação desses dados, é possível encontrar a probabilidade de que um dado  $X$  se situará dentro de um certo intervalo da distribuição normal (capacidade de previsão).

Desse modo, necessário se faz verificar de que modo os dados apresentam esse tipo de distribuição. Para tanto, utilizamos aqui o teste de normalidade de Kolmogorov-

Smirnov realizado no programa SPSS *Statistics*. Esse teste observa a máxima diferença absoluta entre a função de distribuição acumulada assumida para os dados, e a função de distribuição empírica dos dados. O teste tem como hipótese nula ( $H_0$ ) que os dados apresentam distribuição normal, e para tanto a significância (Sig) deve ser maior que 0,05; e hipótese alternativa ( $H_1$ ) que os dados não seguem uma distribuição normal, e nesse caso a significância (Sig), deve ser menor que 0,05.

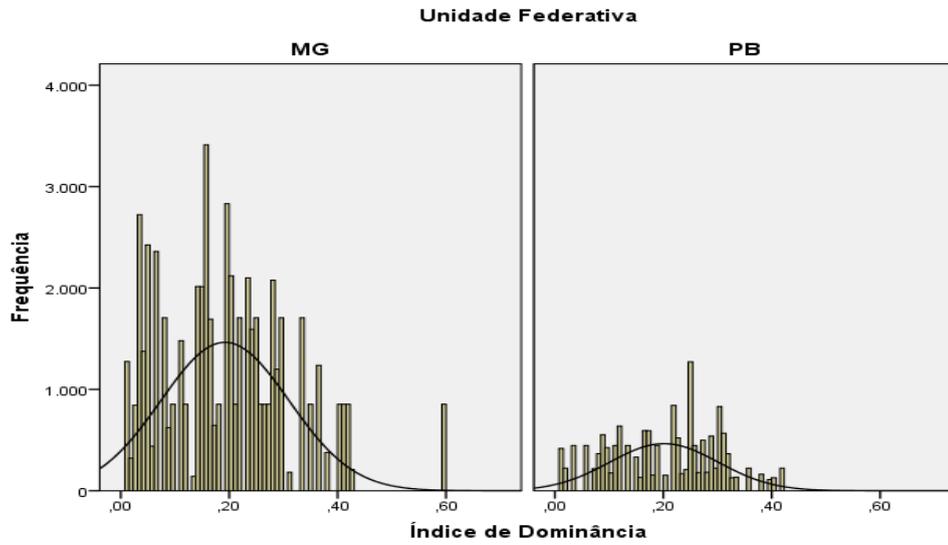
**Tabela 14 - Teste de normalidade para ID (MG)**

Kolmogorov-Smirnov			
	Estatística	gl	Sig.
Índice de Dominância (MG)	<b>,064</b>	<b>56480</b>	<b>,000</b>
Índice de Dominância (PB)	<b>,086</b>	<b>15164</b>	<b>000</b>

Fonte: TSE

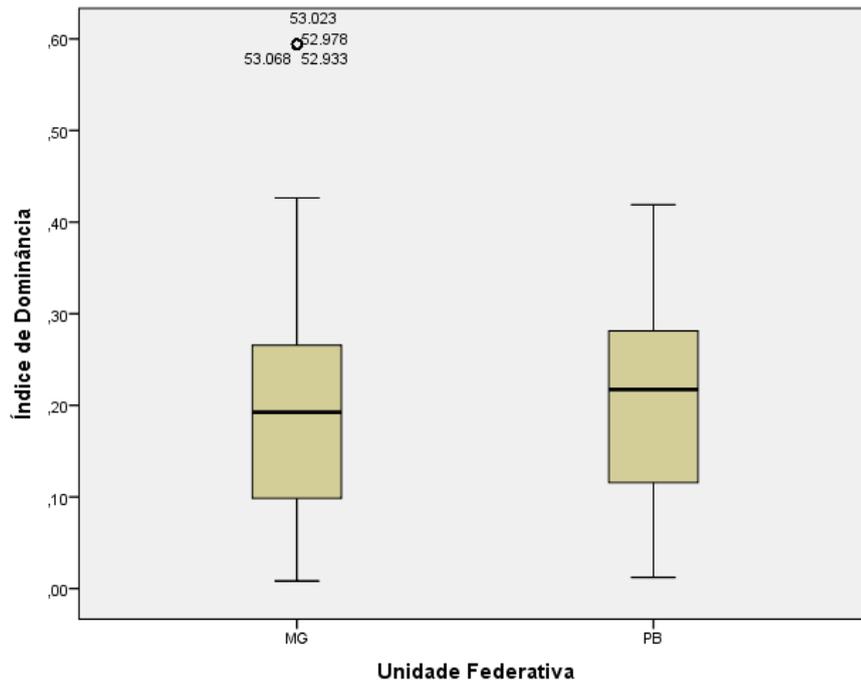
Na tabela 12 encontramos os resultados do teste de normalidade para os dois estados. Como se pode observar a significância (sig), para os dois casos, foi menor que 0,05, o que nos permite afirmar que os dados para a variável ID, tanto na Paraíba como em Minas Gerais, não apresentam distribuição normal. Assim, não é possível a realização de testes paramétricos com essa amostra. Outra forma de visualizar se os dados apresentam distribuição normal é através de gráficos, como o histograma e o Box plot. Vejamos:

**Gráfico 17 - Histograma para variável ID**



Fonte: TSE

**Gráfico 18 - Box Plot para variável ID**



Fonte: TSE

Observa-se no gráfico de 17 que a curva é bastante diversa daquela da figura 5, que representa uma amostra com distribuição normal, portanto podemos concluir visualmente de forma clara que os dados não apresentam essa distribuição. Já para o gráfico *box plot* (gráfico 18), se há uma distribuição normal espera-se que a linha que

divide a caixa, que representa a mediana do conjunto de dados, esteja no meio do retângulo, o que não acontece no caso dos nossos dados. Além disso, os números acima do gráfico que representa Minas Gerais sinalizam que há *outliers* presentes no conjunto de dados.

Uma vez que os dados não apresentam distribuição normal, deve-se obrigatoriamente optar por testes não paramétricos para mensurar se há correlação entre as variáveis. Sobre esse tipo de teste, Gujarati e Porter (2011, p. 433n)<sup>16</sup> afirmam que eles não fazem hipóteses sobre a distribuição (de probabilidade) das quais as observações são extraídas.

Na pesquisa, portanto, optou-se pelo método estatístico inferencial de Correlação de *Spearman* (teste não paramétrico) como forma de interpretação da relação existente entre emendas e ID no transcurso das legislaturas 2011-2014 e 2015-2018 e tomando como referência as eleições de 2010 e 2014. A seleção deste teste deve-se ao fato de que nenhuma das variáveis analisadas apresenta distribuição normal. Como classificação do grau de correlação, ou seja, da força entre as variáveis, utilizou-se o seguinte parâmetro: correlação fraca quando  $0 < r < 0,4$ ; correlação moderada quando  $0,4 < r < 0,7$ ; correlação forte quando  $0,7 < r < 1,0$ . Foram consideradas correlações com significância estatística aquelas que apresentam  $p < 0,05$  e grau de correlação moderado ou forte<sup>17</sup>. A mesma classificação é utilizada no caso de valores negativos até  $-1$ <sup>18</sup>.

Inicialmente, foi realizado teste de associação entre as variáveis para todo o conjunto de dados. Em seguida, procurou-se desagregar os dados por estado e ano da eleição, com o intuito de perceber se há grande alteração entre os dois períodos analisados.

### **Tabela 15 - Coeficiente de correlação de *Spearman* entre as variáveis número de emendas e ID**

---

<sup>16</sup> Trata-se de nota de rodapé do trabalho citado.

<sup>17</sup> Siqueira AL, Tibúrcio JD. Estatística na área da saúde: conceitos, metodologia, aplicações e prática computacional. Belo Horizonte (MG). Coopmed. 2011.

<sup>18</sup> Esse coeficiente varia entre -1 e 1. Quanto mais próximo desses extremos for o coeficiente, mais forte será a associação entre as variáveis. Se o valor for zero, significa que não existe correlação.

			Índice de Dominância	Total de emendas
rô de Spearman	Índice de Dominância	Coeficiente de Correlação	<b>1,000</b>	<b>,003</b>
		Sig. (bilateral)	.	<b>,352</b>
		N	<b>71.644</b>	<b>71.644</b>

Fonte: TSE, ALPB e ALMG

Os dados da tabela acima, que inclui todo o universo de análise, apontam para uma fraquíssima correlação positiva (0,003) entre as variáveis e não possui significância estatística. Esse resultado pode ser observado a partir do p-valor (sig) de 0,352, portanto superior a 0,05. Assim, pode-se admitir que, para os estados analisados, dentro do período, o ID não é suficiente para explicar o padrão de alocação das emendas, já que se esperava que os parlamentares com ID mais alto também levassem as emendas para os municípios em que possuem uma maior dominância na votação.

**Tabela 16 - Coeficiente de correlação de Spearman entre as variáveis número de emendas e ID para MG**

Unidade Federativa = MG, Ano da eleição = 2010

			Índice de Dominância	Total de emendas
rô de Spearman	Índice de Dominância	Coeficiente de Correlação	<b>1,000</b>	<b>,014</b>
		Sig. (bilateral)	.	<b>,093</b>
		N	<b>14.683</b>	<b>14.683</b>

Unidade Federativa = MG, Ano da eleição = 2014

			Índice de Dominância	Total de emendas
rô de Spearman	Índice de Dominância	Coeficiente de Correlação	<b>1,000</b>	<b>-,004</b>
		Sig. (bilateral)	.	<b>,383</b>
		N	<b>41.797</b>	<b>41.797</b>

Fonte: TSE e ALMG

Observa-se que o resultado do teste acima mostrou diferença no sinal da correlação entre as duas variáveis. Em 2010 o coeficiente de correlação foi de 0,14, mostrando uma fraca correlação positiva entre ID e emendas. Já em 2014 o valor negativo do coeficiente de correlação aponta para uma relação estatística inversa entre as variáveis. Além disso, com o p-valor maior que 0,05 para 2010 e 2014 (0,09 e 0,38) conclui-se que a correlação não possui significância estatística.

**Tabela 17 - Coeficiente de correlação de *Spearman* entre as variáveis número de emendas e ID para a PB**

Unidade Federativa = PB, Ano da eleição = 2010

			Índice de Dominância	Total de emendas
rô de Spearman	Índice de Dominância	Coeficiente de Correlação	<b>1,000</b>	<b>,050**</b>
		Sig. (bilateral)	.	<b>,000</b>
		N	<b>6.690</b>	<b>6.690</b>

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Unidade Federativa = PB, Ano da eleição = 2014

			Índice de Dominância	Total de emendas
rô de Spearman	Índice de Dominância	Coeficiente de Correlação	<b>1,000</b>	<b>-,024*</b>
		Sig. (bilateral)	.	<b>,029</b>
		N	<b>8.474</b>	<b>8.474</b>

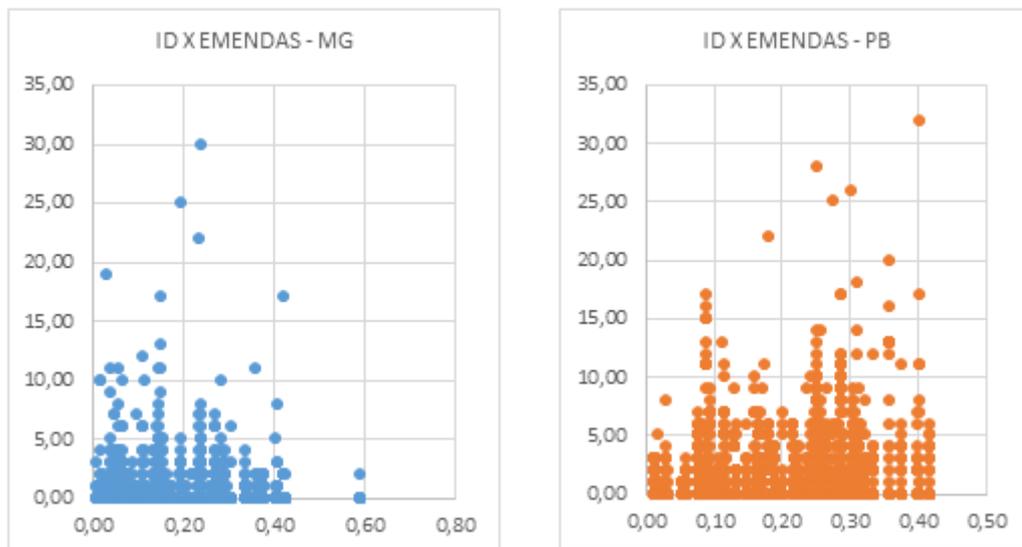
\* . A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: TSE e ALPB

Nos dados da Paraíba encontramos os únicos valores que apresentam alguma significância estatística pois a significância (p-valor) para 2010 e 2014 é menor do que 0,05 (0,00 e 0,02 respectivamente. Porém, cabe aqui fazer uma ressalva, uma vez que a significância nesse tipo de correlação pode ter seu valor relativizado. Uma vez que possuir valor menor do

0,05 apenas indica que minha correlação não é igual a 0, podendo ainda ser uma correlação fraca. É justamente o que ocorre nesse caso, pois os coeficientes de correlação são de 0,05 para 2010 e  $-0,02$  para 2014. Como já ressaltado, só se considera uma correlação moderada quando o seu coeficiente for maior do que 0,4, e forte quando for maior do que 0,7. Podemos visualizar bem a fraca correlação das variáveis através de um gráfico de dispersão.

**Gráfico 19 - Dispersão dos dados (ID X Emendas)**



Fonte: TSE, ALMG e ALPB

Podemos notar que não existe uma normalidade nos dados, e que a correlação não se altera de forma visível a depender do ID. O esperado é que quanto maior o ID mais o deputado encaminhe recursos através de emendas para os municípios em que apresenta maior votação. Se assim fosse, e a correlação entre as variáveis fosse moderada ou forte, se poderia investir em modelo econométrico através de regressão com o intuito de prever tendências. Porém, nesse caso, a fraca correlação entre as variáveis não nos permite sofisticar mais essa análise. Portanto, pelos dados aqui analisados conclui-se que o ID não é suficiente para explicar o padrão de alocação das emendas, já que se esperava que os parlamentares com ID mais alto também levassem as emendas para os municípios em que possuem uma maior dominância na votação. O que ocorre, como pode ser visualizado nos mapas da subseção 4.2.2, e dos anexos I e II desta pesquisa, é que não há um padrão definido de comportamento levando em consideração apenas o componente espacial do voto. Há casos em que os parlamentares alocam as emendas de forma predominante onde possuem maior votação, porém há casos em que distribui as emendas para seus redutos, mas também de forma disseminada pelo distrito eleitoral, e até mesmo aqueles em

que não há qualquer padronização entre alocação de emendas e votos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou investigar se existe relação entre o desempenho eleitoral dos deputados estaduais e a apresentação de emendas individuais ao orçamento estadual nos estados de Minas Gerais e da Paraíba, nas últimas duas legislaturas. Neste sentido, a pesquisa partiu do seguinte problema de investigação: “As emendas individuais ao orçamento constituem parte importante da estratégia dos deputados, no sentido de premiar as regiões onde o parlamentar obteve melhor resultado eleitoral e garantir o apoio para as eleições futuras”.

Para responder esse questionamento o estudo apresentou a seguinte hipótese principal:

1. As emendas parlamentares apresentam-se como uma estratégia política importante utilizada pelos parlamentares estaduais para a manutenção e conquista de bases eleitorais no transcurso das duas legislaturas consecutivas.

A partir disso, foi feita uma revisão teórica sobre a questão da conexão eleitoral e suas consequências para a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil, em especial na construção do orçamento público. Evidenciou-se uma divisão na literatura especializada em avaliar o grau efetivo de conexão eleitoral das emendas individuais ao orçamento. Parte da literatura (PEREIRA E RENNÓ, 2001; PEREIRA E MUELLER, 2002; AMES, 2003) aponta que o uso das emendas, mesmo que de maneira limitada, é uma variável primordial para se compreender as causas da reeleição no Brasil. Já outros autores (MESQUITA, 2008; SANFELICE, 2010; LIMA BAIÃO, 2016), nos seus estudos empíricos, não encontram um efeito significativo das emendas no voto. Esse efeito apresentaria uma clara tendência de se dissipar nos modelos mais rigorosos.

Para investigar as hipóteses, utilizou-se mapas construídos no programa *Tabwin*, no intuito de sobrepor em camadas emendas e percentual de votos de cada deputado nos municípios, com o objetivo de verificar como se deu a alocação das emendas de cada um em contraste com seu padrão de votação. Em seguida, através de testes estatísticos, verificou-se se a distribuição espacial dos votos de um deputado é capaz de influenciar a alocação das emendas individuais ao orçamento. Esses dados se referem às eleições de 2010 e 2014, e com relação às emendas e às legislaturas que se seguem a essas eleições.

Com base nesta metodologia verificou-se inicialmente a ocorrência de divergências entre os dois estados com relação à forma de alocação das emendas. Na ALMG pode-se verificar uma maior atuação de autores coletivos na apresentação das emendas (comissões,

blocos parlamentares, etc), correspondendo a 24,8% das emendas, enquanto na ALPB, em regra, os parlamentares procuram agir de forma individual (97,7% das emendas). Apesar das emendas serem associadas por parte da literatura como se tivessem como único destino os municípios, esse não é seu destino exclusivo, podendo as mesmas serem direcionadas para órgãos, secretarias e fundações do Estado com o intuito de abarcar programas preestabelecidos. No caso analisado, há inclusive grande discrepância na sua destinação. Os dados apontam para um comportamento diverso entre os estados. Enquanto na ALMG, a maioria das emendas é destinada diretamente para secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública (72,82%), na ALPB temos uma situação inversa, com 86,3% das emendas sendo destinadas diretamente para os municípios. Portanto, nem sempre as emendas individuais são alocadas para redutos eleitorais dos deputados. Carvalho (2003) chega a uma conclusão em seu trabalho que pode servir como chave para interpretar esses dados. Ao estudar como se dá a competição em distritos eleitorais, o autor conclui que naqueles distritos metropolitanos e com melhores indicadores socioeconômicos há uma tendência em que as políticas propostas pelos parlamentares sejam de cunho mais universalista, enquanto nas localidades com índices piores e caracterizados como regiões de pouca urbanização há tendência de ofertar políticas particularizadas para os distritos como estratégia de angariar novos redutos, uma vez que a competição eleitoral é menor nesses casos.

Em seguida, com a análise dos mapas construídos para cada deputado, visualmente pode-se verificar o comportamento de cada parlamentar, com relação às emendas que enviam para os municípios em contraste com o percentual de seus votos. Dessa forma, da análise de todos os mapas dos deputados que apresentaram emendas diretamente para os municípios na Paraíba e em Minas Gerais, nas legislaturas analisadas, pôde-se verificar, em síntese, três tipos diversos de comportamento: 1. O deputado de fato aloca os recursos orçamentários em seus redutos eleitorais, de acordo com a perspectiva distributivista; 2. O deputado aloca os recursos em seus redutos, porém busca colocá-los também em outros municípios na busca de novos apoiadores, o que também é sustentado pela literatura; 3. Não há relação alguma entre a alocação dos recursos, que é feita de forma difusa pelo distrito, e a votação do deputado.

Com relação a principal hipótese de pesquisa, após a apresentação do universo empírico e a identificação de diferentes tipos de comportamento parlamentar com relação à alocação das emendas, foram realizados testes estatísticos. Buscou-se constatar, mais especificamente, se o padrão espacial de votação, investigado através do índice de dominância de cada deputado (ID) é capaz de influenciar na distribuição dos recursos orçamentários pelos parlamentares estaduais de Minas Gerais e da Paraíba. O índice médio de dominância para os dois estados foi de 0,19,

o que indica uma alta dispersão na votação e baixa dominância nos municípios de ambos nas eleições de 2010 e 2014, uma vez que para o valor do ID, quanto mais próximo de zero, menos dominante vai ser a votação do deputado. Quando desagregamos a análise pelas unidades federativas, com relação à média do ID, os valores entre os dois estados ficaram muito próximos, com a Paraíba com média de 0,20 e Minas Gerais com média de 0,19. Já com relação aos valores máximos, Minas Gerais apresenta um ID maior, chegando até 0,59, enquanto na Paraíba o valor máximo é de 0,42.

Na análise, optou-se pelo método estatístico inferencial de Correlação de *Spearman* (teste não paramétrico) como forma de interpretação da relação existente entre emendas e ID no transcurso das legislaturas. A seleção deste teste ocorreu pelo fato de que nenhuma das variáveis analisadas apresenta distribuição normal. Os dados, com todo o universo de análise incluído, apontam para uma fraquíssima correlação positiva (0,003) entre as variáveis e não possui significância estatística. Esse resultado pode ser observado a partir do p-valor (sig) de 0,352, portanto superior a 0,05. Assim, pode-se admitir que, para os estados analisados, dentro do período, o ID não é suficiente para explicar o padrão de alocação das emendas, já que se esperava que os parlamentares com ID mais alto também levassem as emendas para os municípios em que possuem uma maior dominância na votação. Ao desagregar a análise pelos estados, foi verificado no caso de Minas Gerais que em 2010 o coeficiente de correlação foi de 0,14, mostrando uma fraca correlação positiva entre ID e emendas. Já em 2014 o valor negativo do coeficiente de correlação aponta para uma relação estatística inversa entre as variáveis. Além disso, com o p-valor maior que 0,05 para 2010 e 2014 (0,09 e 0,38) conclui-se que a correlação não possui significância estatística. Já na Paraíba, encontramos os únicos valores que apresentam alguma significância estatística pois a sig (p-valor) para 2010 e 2014 é menor do que 0,05 (0,00 e 0,02 respectivamente). Porém, cabe aqui fazer uma ressalva, já que a significância nesse tipo de correlação pode ter seu valor relativizado, uma vez que possuir valor menor do 0,05 apenas indica que minha correlação não é igual a zero, podendo ainda ser uma correlação fraca. É justamente o que ocorre no caso, pois os coeficientes de correlação são de 0,05 para 2010 e - 0,02 para 2014. Como já ressaltado, só se considera uma correlação moderada quando o seu coeficiente for maior do que 0,4, e forte quando for maior do que 0,7.

Portanto, pelos dados apresentados conclui-se que o ID não é suficiente para explicar o padrão de alocação das emendas, já que se esperava que os parlamentares com ID mais alto também levassem as emendas para os municípios em que possuem uma maior dominância na votação. O que ocorre, como pode ser visualizado nos mapas, é que não há um padrão definido de comportamento levando em consideração apenas o componente espacial do voto. Há casos

em que os parlamentares alocam as emendas de forma predominante onde possuem maior votação, porém há casos em que distribuem as emendas para seus redutos, mas também de forma disseminada pelo distrito eleitoral, e até mesmo aqueles em que não há qualquer padronização entre alocação de emendas e votos.

Percebemos que há uma fraca correlação entre emendas e votos para os dois estados. Essa dissipação do efeito entre as emendas e votos é identificado por parte da literatura (MESQUITA, 2008; SANFELICE, 2010; LIMA BAIÃO, 2016). Porém deve-se fazer uma ressalva aqui, não se deve refutar de forma absoluta o componente distributivista do sistema político brasileiro. Lembramos aqui da assertiva de Carvalho (2003) que afirma que no Brasil múltiplos incentivos advindos da arena eleitoral geram múltiplos comportamentos na arena legislativa. Em virtude de possuir uma conexão eleitoral multifacetada, com a emissão de incentivos partidários e de incentivos distributivistas, os parlamentares podem seguir em direção ao universalismo bem como se dirigir ao paroquialismo.

Em conclusão, reconhecemos que este estudo apresenta limites em seus resultados, uma vez que a comprovação da existência de um padrão subnacional na relação entre emendas e votos necessitaria de uma avaliação mais ampla que incorporasse um número maior de legislaturas analisadas, assim como um número maior de assembleias legislativas.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1. 1988. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, no 1, p. 3-55.
- ABRUCIO, Fernando L. (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- AMES, Barry. (1995a), "Electoral Strategy under Open-List PR". *American Journal of Political Science*, vol. 39, no 2, p. 406-33.
- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMES, Barry; BAKER, Andy; RENNO, Lucio. (2008), "The 'Quality' of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork?". In Timothy J. Power and Peter R. Kingstone (eds.), *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 107-133.
- AMES, Barry, PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. (2011). Famintos por pork. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy e ZUCCO Jr., Cesar. (org.). *O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- AMORIM NETO, Octavio. A Crise Política Brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais*. dez. 2016, nº 52. Pp. 43 – 54.
- AMORIM NETO (2000), *Os Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*. *Dados*, vol.43, nº3, p. 479-519.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõe e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, pp. 661 a 698.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W; McCUBBINS. Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98. *World Politics*. Vol. 55, Nº. 4 (Jul., 2003), pp. 550-578
- AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung. 2006. 216p.
- ARROW, Kenneth J. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *The American Economic Review*, 1963; 53:941-73.
- BAIÃO, Alexandre Lima. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público / Alexandre Lima Baião*. - 2016. 121 f.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opin. Publica*, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, dezembro. 2017
- BORGES, Arleth Santos. *Conexão Eleitoral e Atuação Parlamentar: representantes e bases eleitorais no Maranhão*. 2005. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2018.

CARVALHO, Nelson Rojas de. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 224p.

CARREIRÃO, Yan de Souza. (2014). O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (14), 255-295

CORREA, Filipe Souza. Conexões eleitorais e o emendamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2007-2010): uma análise exploratória. In: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (org). Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

COX, Gary & McCUBBINS, M.D. (1993), *The Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.

DAHL, Robert. Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997.

DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. 465p.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública, Campinas*, Vol. 14, n° 2, novembro, 2008, p. 432-453.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29, pp. 175-200. 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (1999), "Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional". Editora FGV, Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". *Dados*, vol.45, n°2, Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2005), "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio Executivo e Programas de Governo". *Dados*, vol.46, n°4, Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". *Dados*, vol. 45, no 2, p. 303-344.

GUJARATI, Dadomar N; PORTER, Dawn C. *Econometria Básica*; AMGH Editora Ltda, 2011. 5ª ed.

HALL, Peter; Taylor, Rosemary. "As Três Versões do Neo Institucionalismo". *Lua Nova*, n. 58, 2003.

KRAUZE, Silvana; KESTLER, Thomas. Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. AMBRÓZIO. Cadernos Adenauer XVIII (2017), n° 4. Reforma Política. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2017.

KREHBIEL, Keith. 1988. "Spatial Models of Legislative Choice". *Legislative Studies Quarterly*, XIX, pp. 149-179; Idem. 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. (1994), "A Democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa" in João Paulo dos Reis Velloso (org) Governabilidade, sistema político e violência urbana. José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

LEMOS, Leany Barreiro de S.; RICCI, Paolo. (2011). "Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições". In: POWER, T. & ZUCCO, C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG.

LIMONGI, Fernando. 1994. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, São Paulo, n. 37, p. 3-38.

MAINWARING, S. (1991), "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais". *Novos Estudos CEBRAP*, n° 29, São Paulo.

MAINWARING, Scott. (1993). Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), 21-74

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press. 1974

MCKELVEY, Richard D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*. Volume 12, Issue 3, June 1976, Pages 472-482

MESQUITA, Lara. (2008), *Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade de São Paulo, São Paulo. 88p.

MESQUITA, Lara et al. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais*, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 82-106, jul./dez. 2014.

MIGUEL, Luis Felipe; BISPO DE ASSIS, Pedro Paulo Ferreira. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016

NICOLAU, Jairo Marconi. *Representantes de quem?: Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados – 1 ed – Rio de Janeiro: Zahar, 2017.*

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 112 p.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. (1995). Sistema Eleitoral e Sistema Partidário. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (36), 129-147.

- O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Revista Lua Nova*, n. 44, 1998.
- PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7 ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2017.
- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. (2001), “O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. *Dados*, vol.44, n°.2, Rio de Janeiro.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *RBCS*, v. 15, n. 43, jun.2000.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol.45, n°.2, Rio de Janeiro. 2002.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, pp. 735 – 771.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2004). “The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil’s budgetary process”. *Comparative Political Studies*, vol. 37, no 7, p. 781–815.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, pp. 735 – 771.
- RAMOS, Milena Feitosa. Emendas individuais ao Orçamento da União dos deputados federais do Estado da Paraíba na 53ª legislatura [manuscrito] : uso eleitoral da emendas individuais ao orçamento. Monografia (especialização) – Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2013.
- REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n.54, p. 69-90, jun. 2015.
- REBELLO, Maurício Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia (SP), 21-25 de outubro de 2012.
- SAMUELS, D. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 481-497, 2000.
- SAMUELS, David (2002). “Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil”. *The Journal of Politics*, vol. 64, no 3, p. 845-63.
- SANFELICE, Viviane (2010). Determinantes do Voto para Deputado Federal - Relação entre Emendas Orçamentárias e Desempenho Eleitoral. Tese (Doutorado em Economia) - Fundação Getúlio Vargas.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 166, 1997.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHUGART, M.S. e CAREY, J. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SIQUEIRA, Arminda Lucia; TIBÚRCIO, Jacqueline Domingues. *Estatística na área da saúde: conceitos, metodologia, aplicações e prática computacional*. Belo Horizonte (MG). Coopmed. 2011

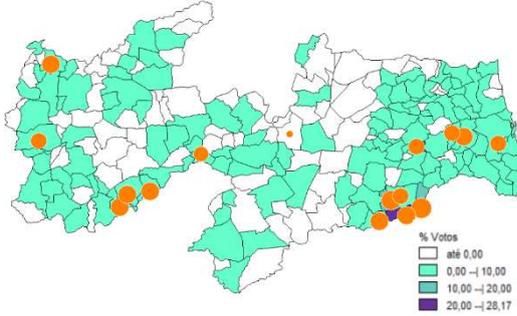
TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. *A conexão eleitoral no contexto das assembleias legislativas estaduais brasileiras: mito ou realidade?* Prepared for delivery at the LASA 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009 - PUC-RJ

VALE, Raul Meireles do. *Emendas parlamentares como estratégia de conexão eleitoral no contexto do orçamento autorizativo: 52ª legislatura (2003 – 2007/ Orientador, Carlos Augusto da Silva. – 2014 (Dissertação de Mestrado).*

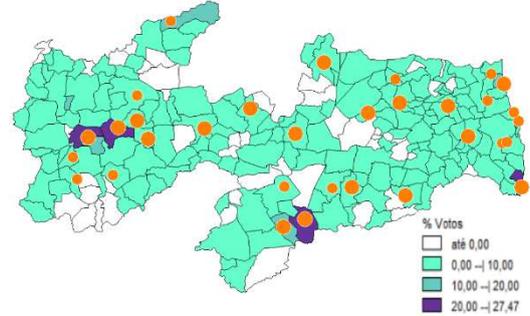
VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G.. *O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes*. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 57, n. 3, p. 817-853, setembro. 2014

**ANEXO I - Sobreposição entre emendas individuais e votos dos deputados da Paraíba**

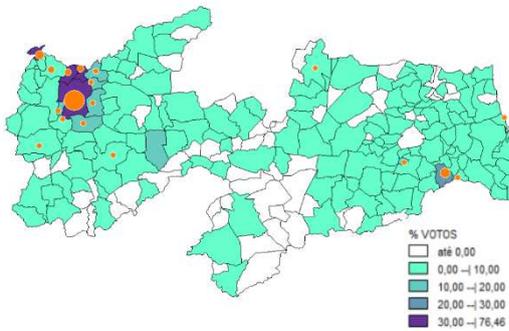
AMÉRICO CABRAL (PT do B) – 2014



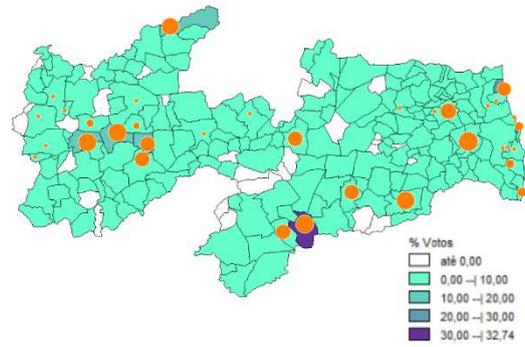
ANISIO MAIA (PT) – 2010



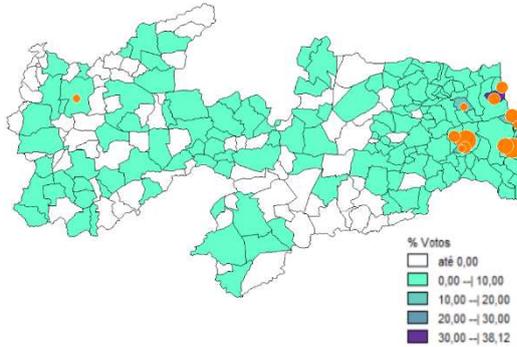
ANDRÉ GADELHA (PMDB) – 2010



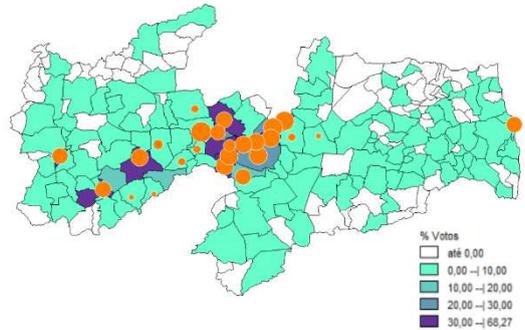
ANISIO MAIA (PT) – 2014



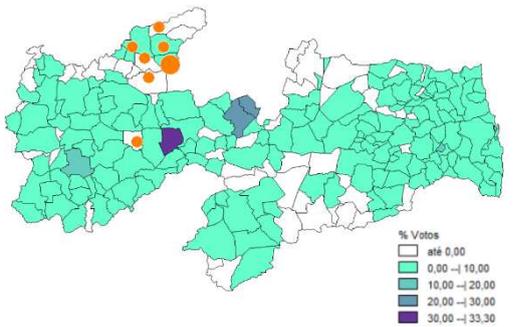
ANIBAL MARCOLINO (PEN) - 2014



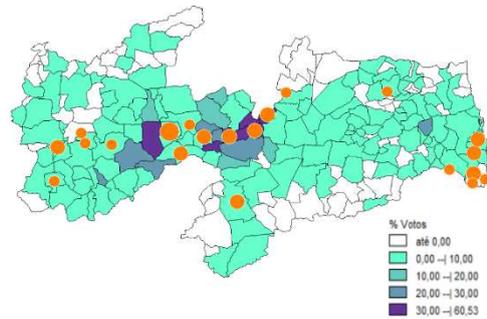
ANTONIO MINERAL (PSDB) – 2010



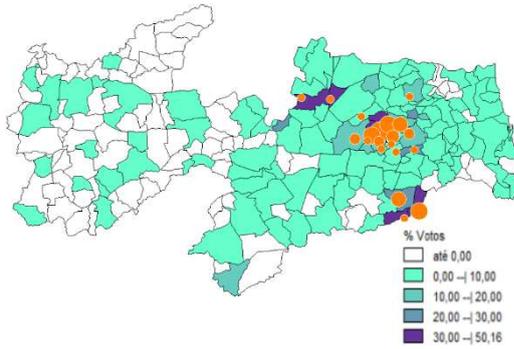
ANIBAL MARCOLINO (PEN) - 2014



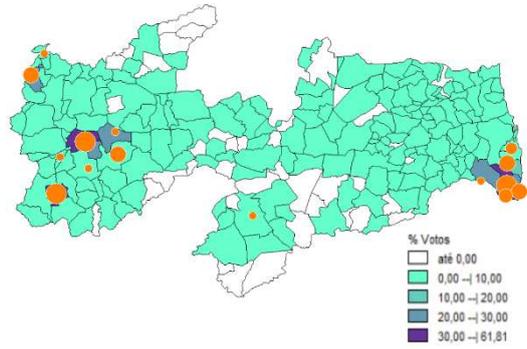
ANTONIO MINERAL (PSDB) – 2014)



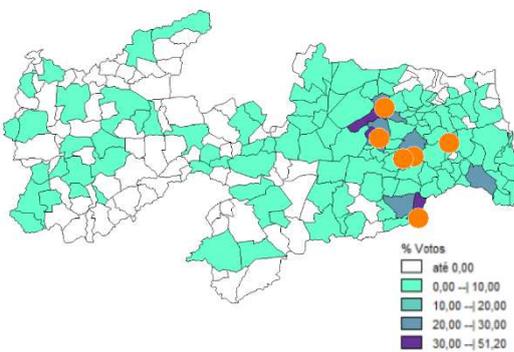
ARNALDO MONTEIRO (PSC) – 2010



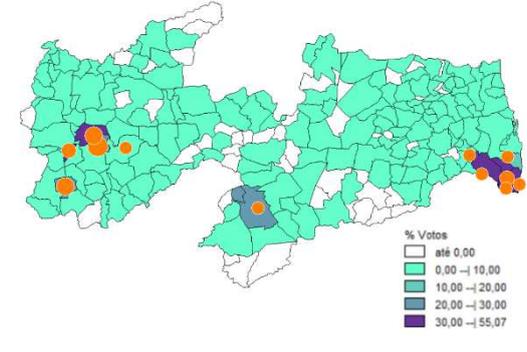
BRANCO MENDES (DEM) – 2010



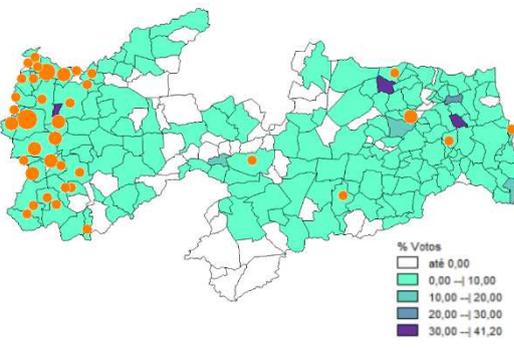
ARNALDO MONTEIRO (PSC) – 2014



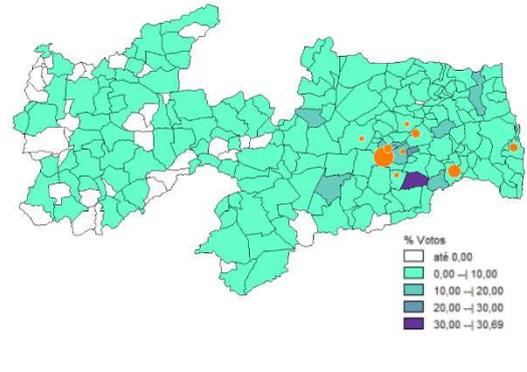
BRANCO MENDES (DEM) – 2014



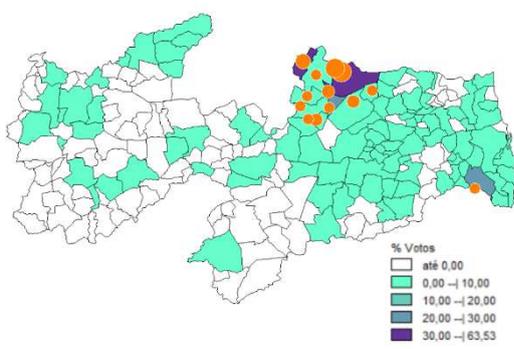
ARTUR C. LIMA FILHO (PRTB) – 2014



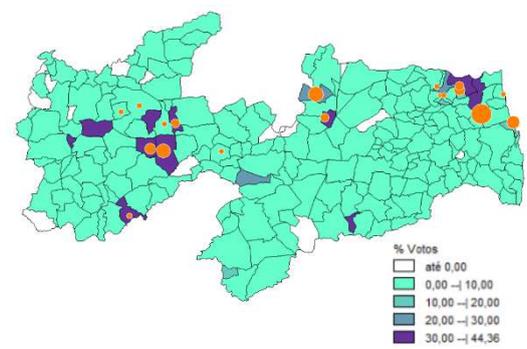
BRUNO C. LIMA (PSDB) – 2014



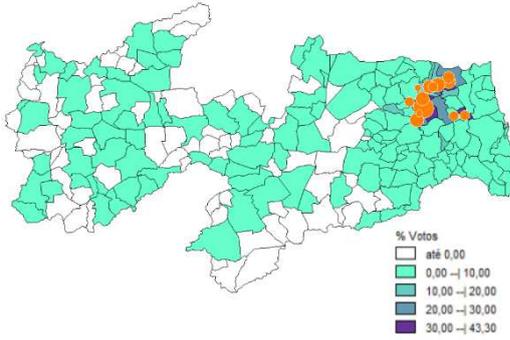
BADO VENÂNCIO (PSL) - 2010



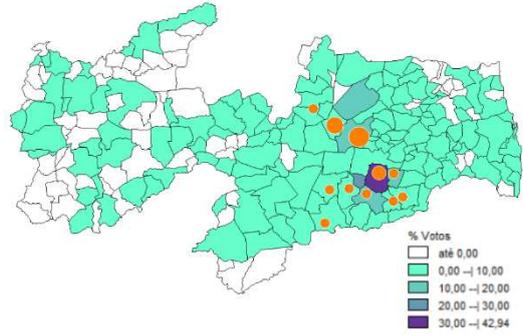
CAIO ROBERTO (PR) – 2010



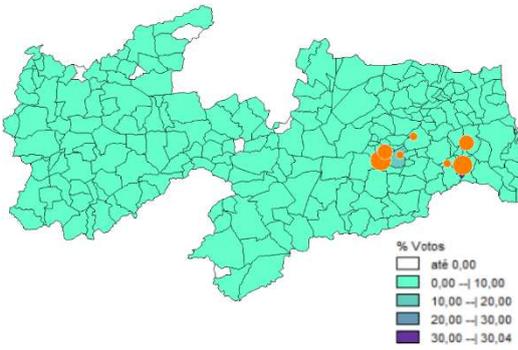
CAMILA TOSCANO (PSDB) – 2014



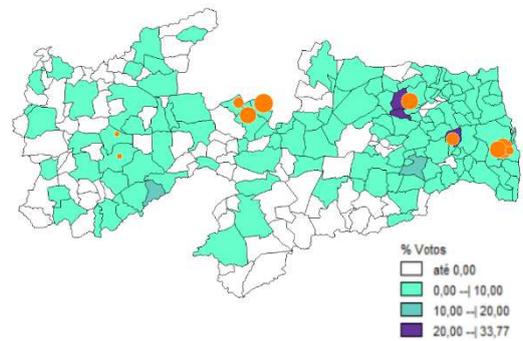
DODA DE TIÃO (PMDB) – 2010



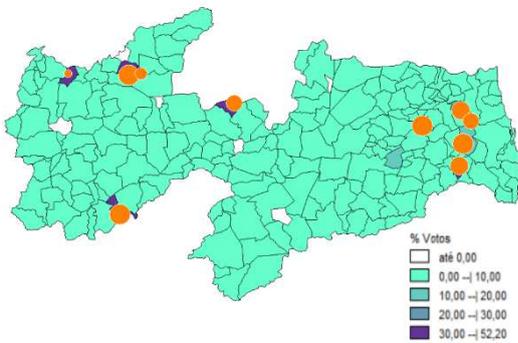
DANIELLA RIBEIRO (PP) – 2010



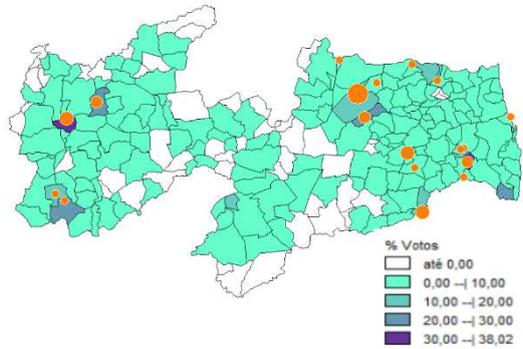
DOMICIANO CABRAL (DEM) – 2010



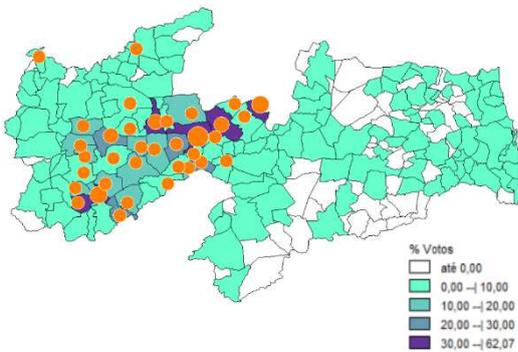
DANIELLA RIBEIRO (PP) – 2014



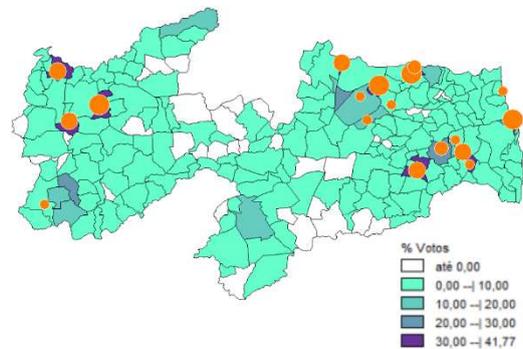
EDMILSON SOARES (PSB) – 2010



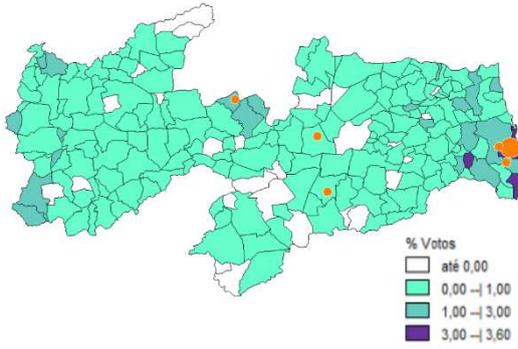
DINALDINHO (PSDB) – 2014



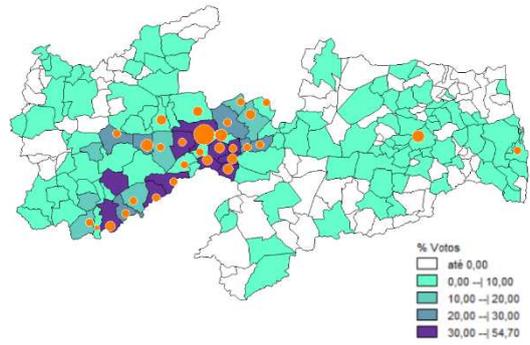
EDMILSON SOARES (PSB) – 2014



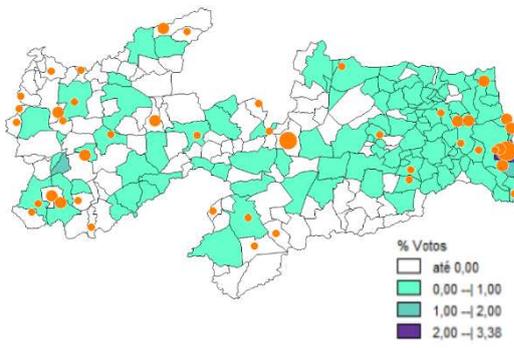
ELIZA (PSDB) – 2014



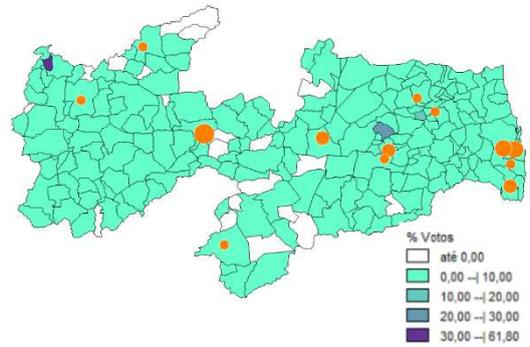
FRANCISCA MOTTA (PMDB) – 2010



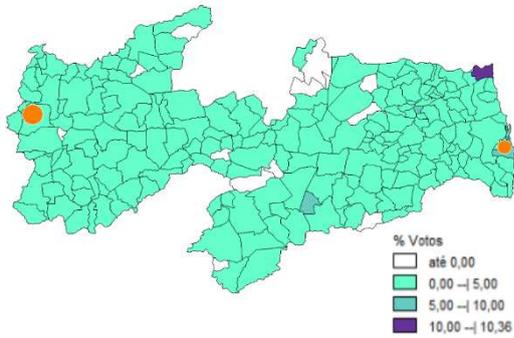
EMANO SANTOS (PTN) – 2014



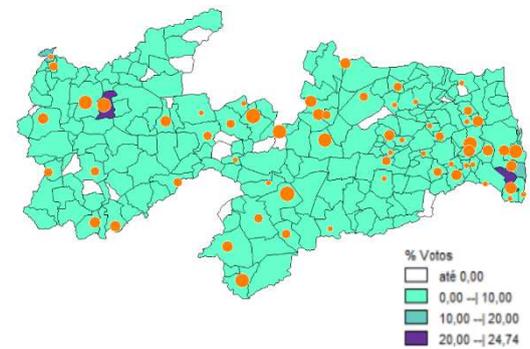
FREI ANASTÁCIO (PT) – 2010



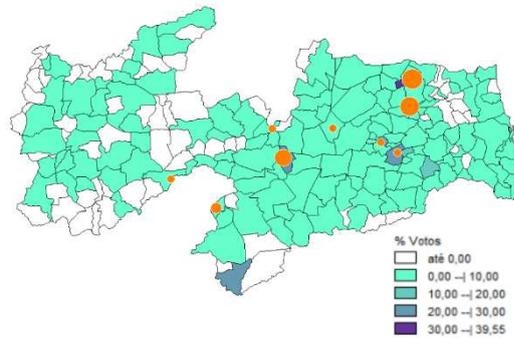
ESTELA BEZERRA (PSB) – 2014



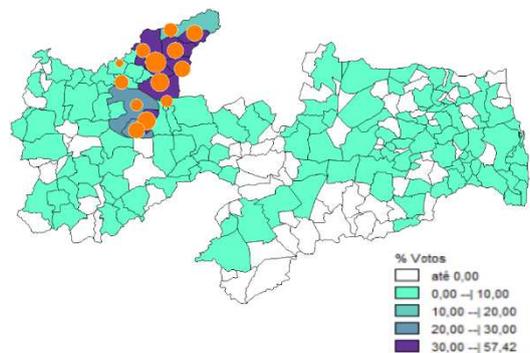
FREI ANASTÁCIO (PT) – 2014



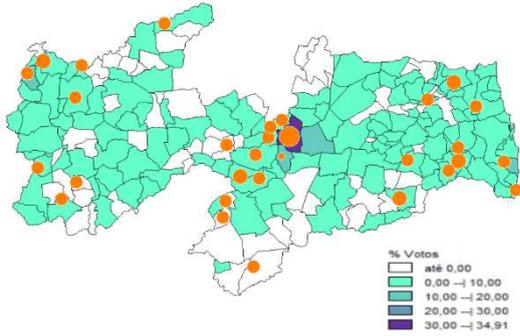
EVA GOUVEIA (PTN) – 2010



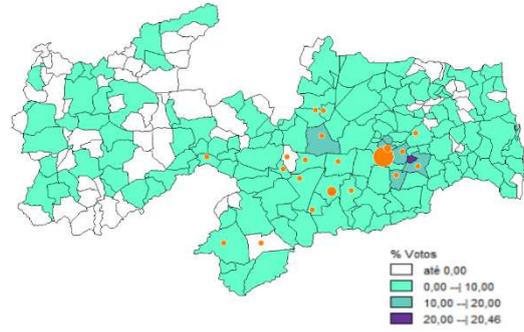
GALEGO DE SOUSA (PP) – 2010



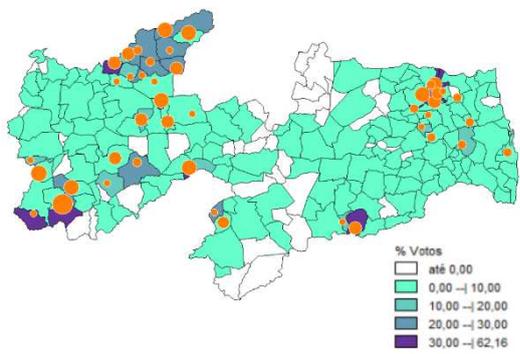
GENIVAL MATIAS (PT do B) – 2014



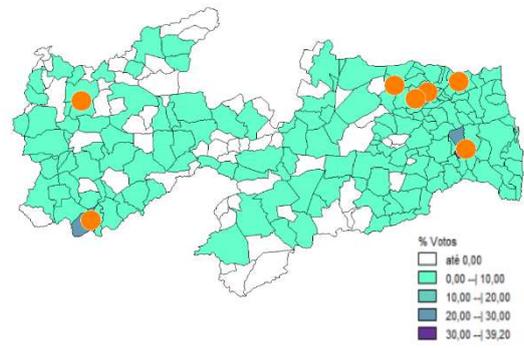
GUILHERME ALMEIDA (PSC) – 2014



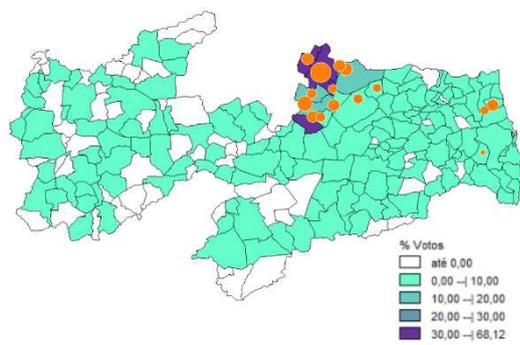
GERVÁSIO MAIA (PMDB) – 2010



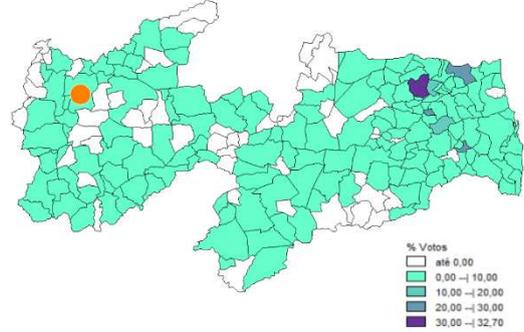
HERVÁZIO BEZERRA (PSDB) – 2010



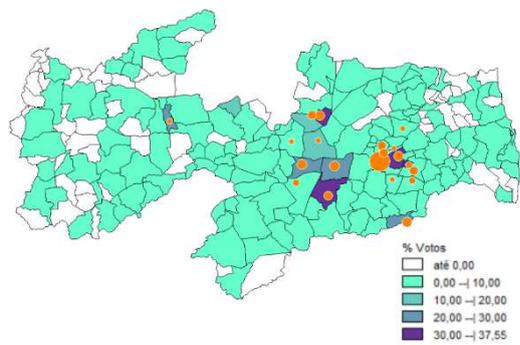
GILMA GERMANO (PPS) – 2010



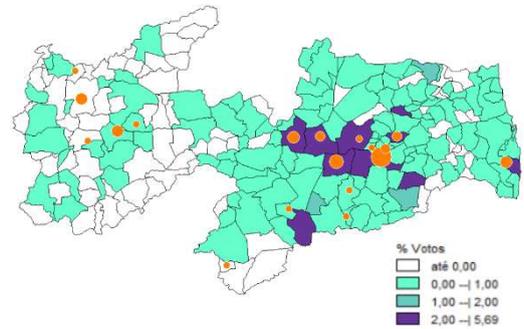
HERVÁZIO BEZERRA (PSB) – 2014



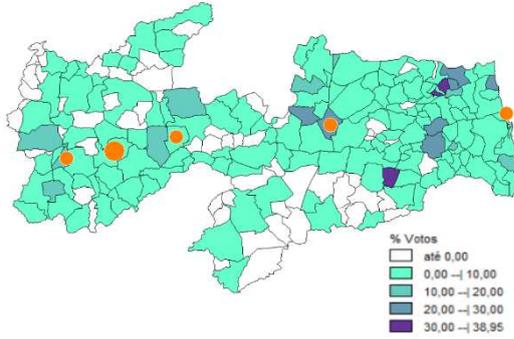
GUILHERME ALMEIDA (PSC) – 2010



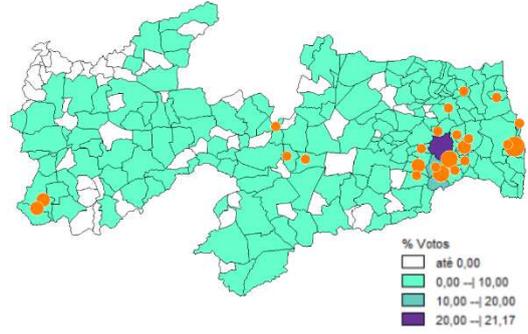
INÁCIO FALCÃO (PT do B) – 2014



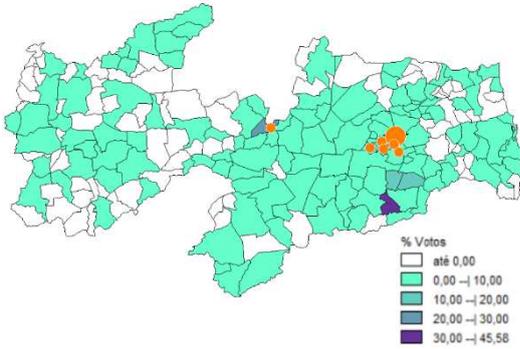
IRAÊ LUCENA (PMDB) – 2010



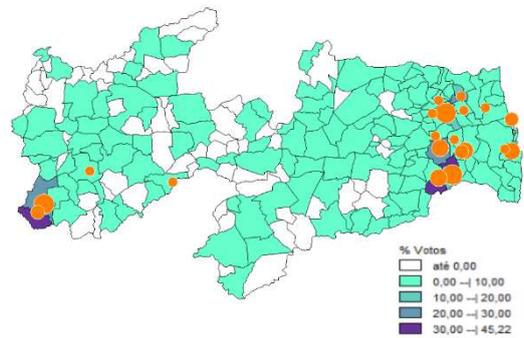
JOÃO GONÇALVES (PSDB) – 2010



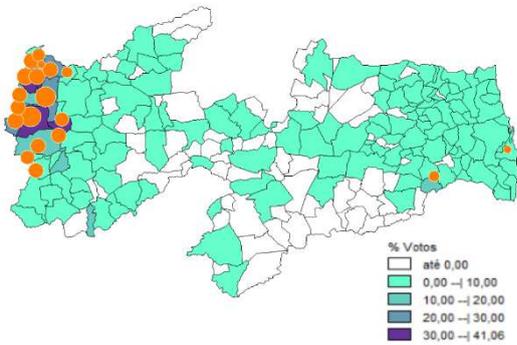
IVALDO MORAIS (PMDB) – 2010



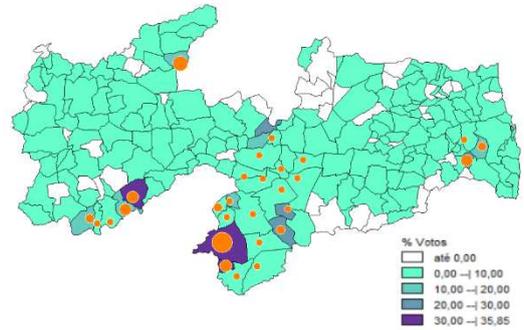
JOÃO GONÇALVES (PSDB) – 2014



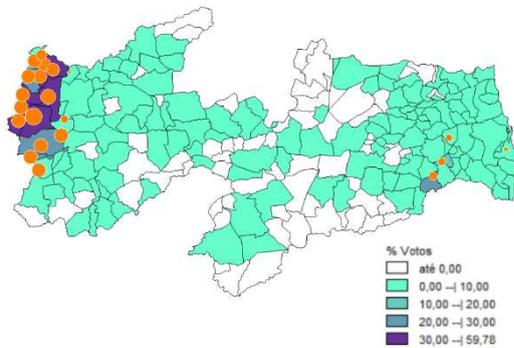
JOSÉ ALDEMIR (DEM) – 2010



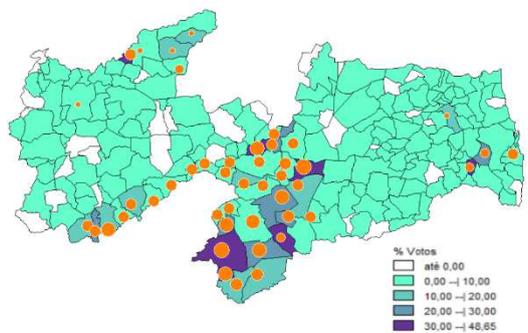
JOÃO HENRIQUE (DEM) – 2010



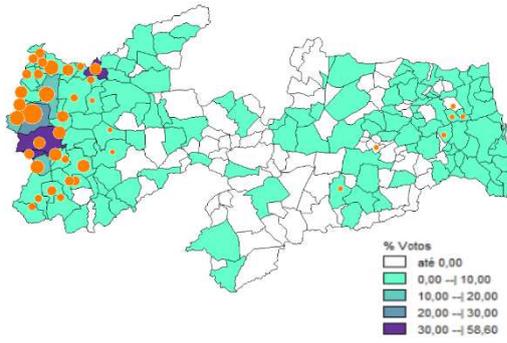
JOSÉ ALDEMIR (DEM) – 2014



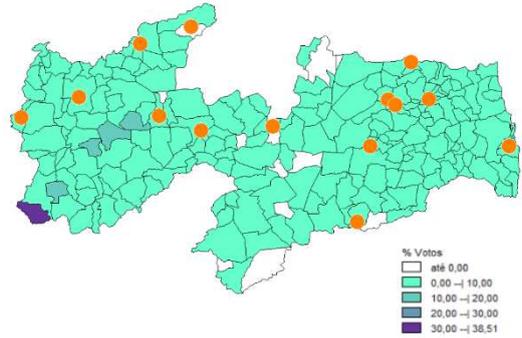
JOÃO HENRIQUE (DEM) – 2014



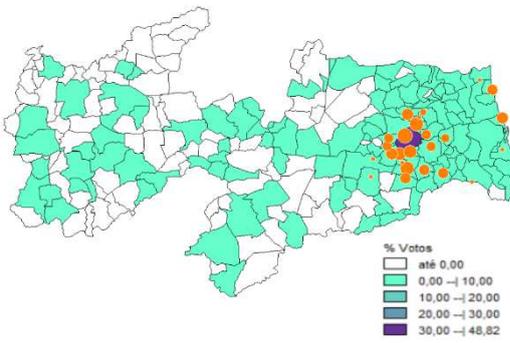
JEOVÁ CAMPOS (PSB) – 2014



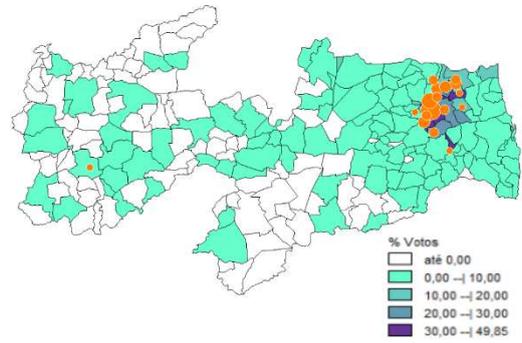
JUTAY MENEZES (PRB) – 2014



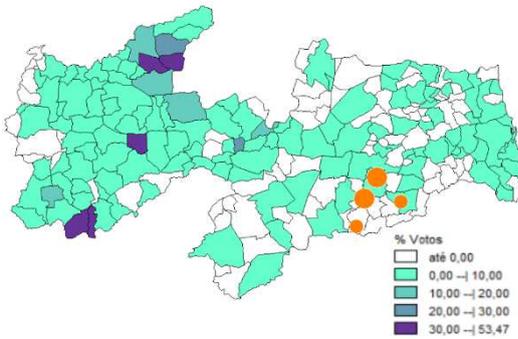
JOÃO BOSCO CARNEIRO (PSL) – 2014



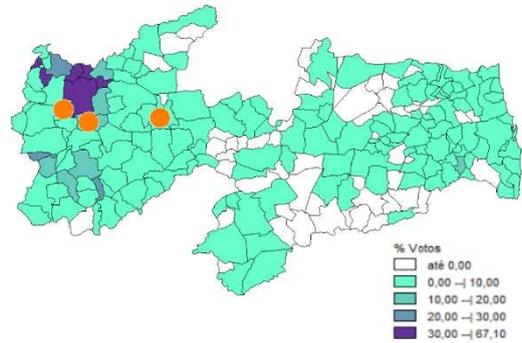
LÉA TOSCANO (PSB) – 2010



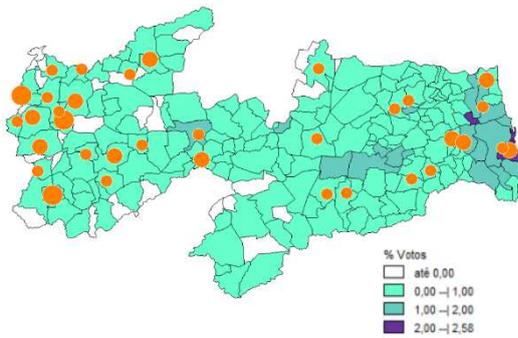
JULLYS ROBERTO (PEN) – 2014



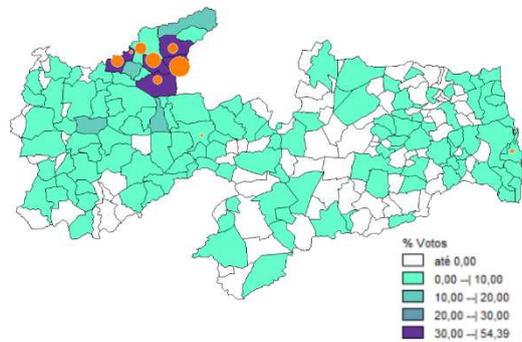
LINDOLFO PIRES (DEM) – 2010



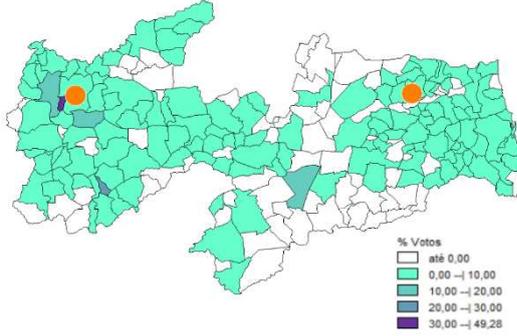
JUTAY MENEZES (PRB) – 2010



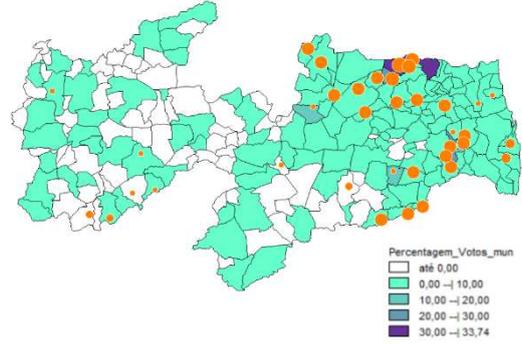
MÁRCIO ROBERTO (PMDB) – 2010



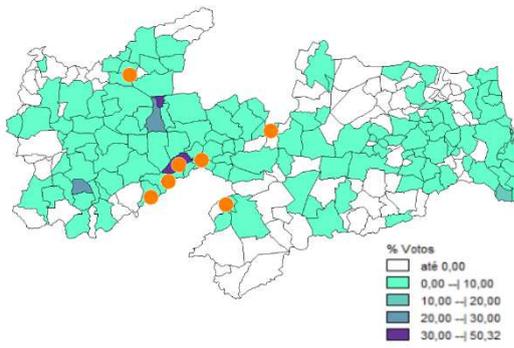
MIKIKÁ LEITÃO (PSL) - 2010



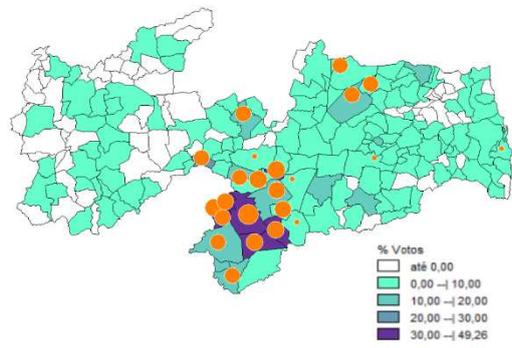
OLENKA MARANHÃO (PMDB) - 2014



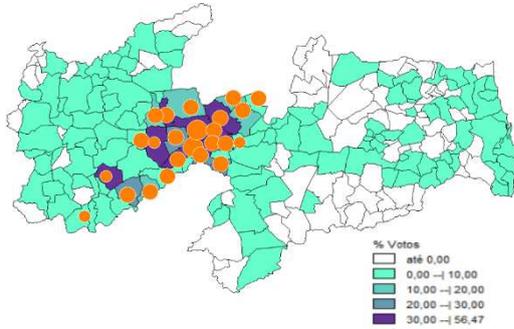
MONACI MARQUES (PPS) - 2010



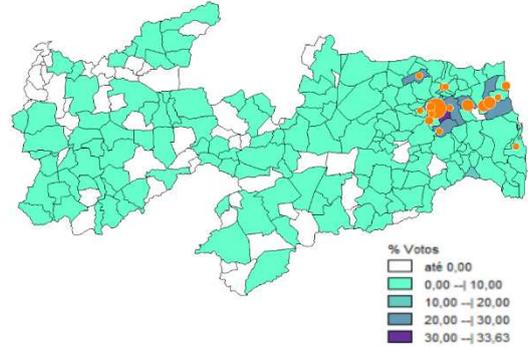
QUINTANS (DEM) - 2010



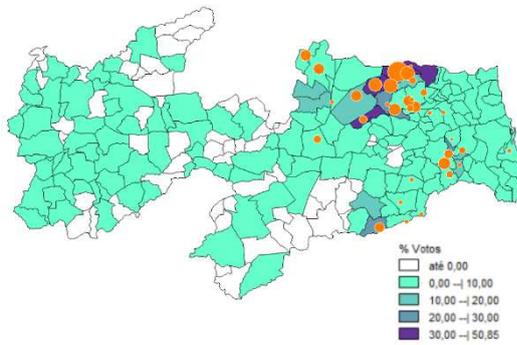
NABOR (PMDB) - 2014



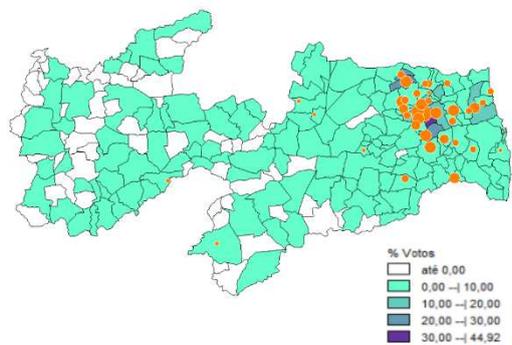
RANIERY PAULINO (PMDB) - 2010



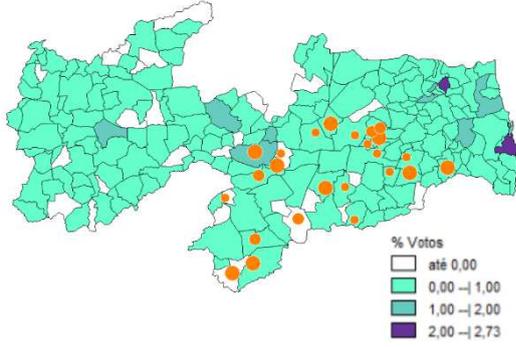
OLENKA MARANHÃO (PMDB) - 2010



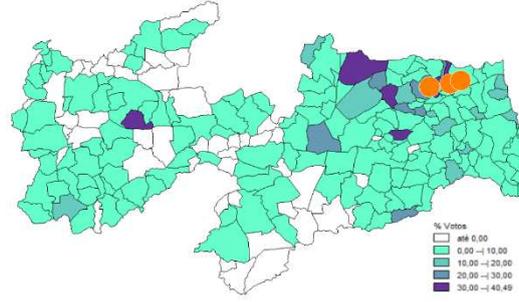
RANIERY PAULINO (PMDB) - 2014



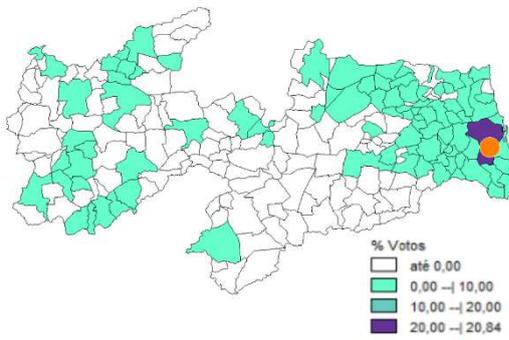
RAONI MENDES (PDT) – 2014



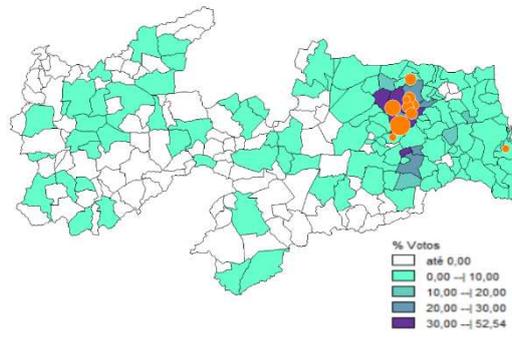
RICARDO MARCELO (PEN) – 2014



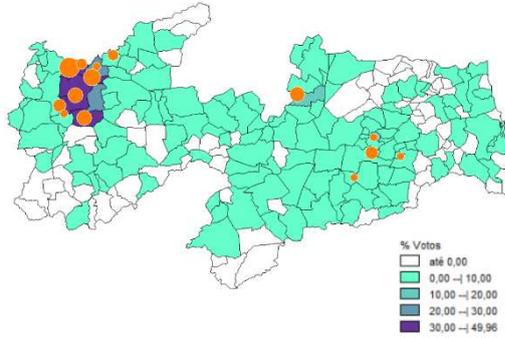
REGINALDO PEREIRA (PRP) – 2010



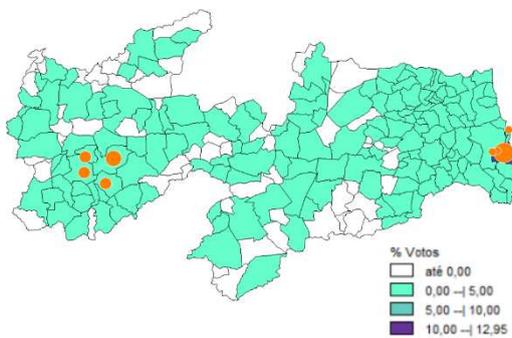
TIÃO GOMES (PSL) – 2010



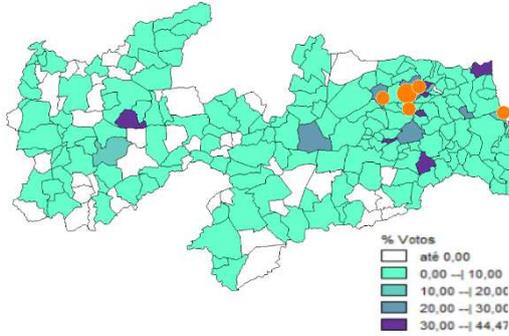
RENATO GADELHA (PSC) – 2014



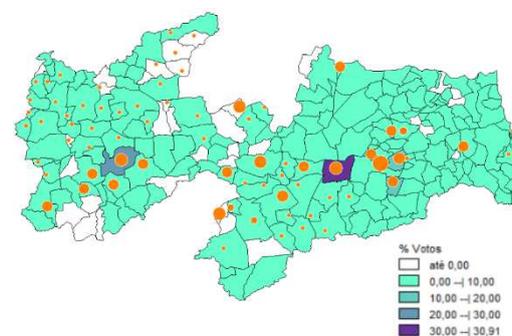
TOINHO DO SOPÃO (PTN) – 2010



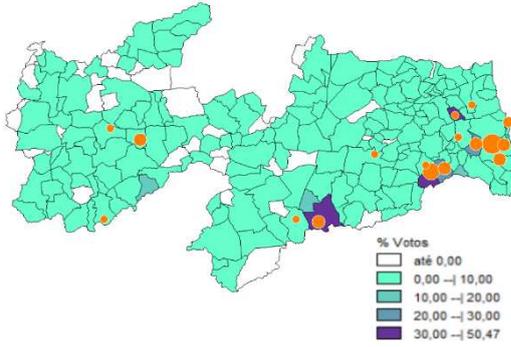
RICARDO MARCELO (PEN) – 2010



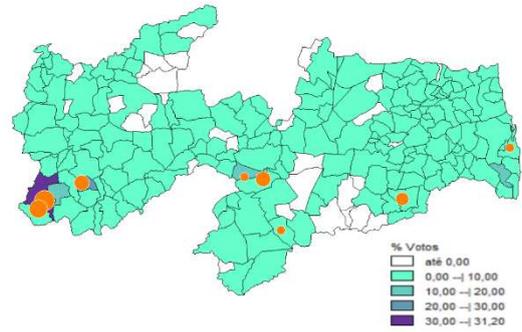
TOVAR (PSDB) – 2014



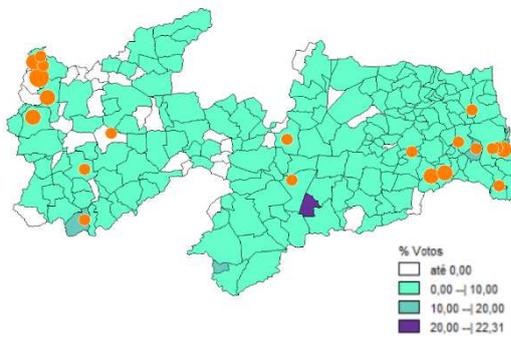
TROCOLLI JÚNIOR (PMDB) – 2010



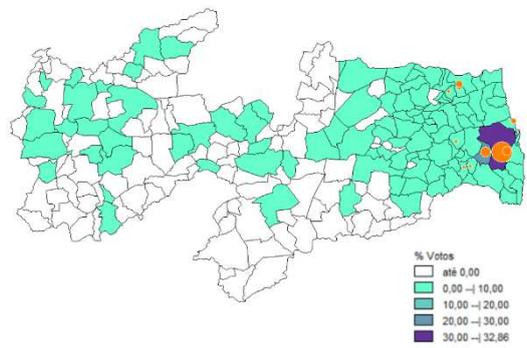
WILSON BRAGA (PMDB) – 2010



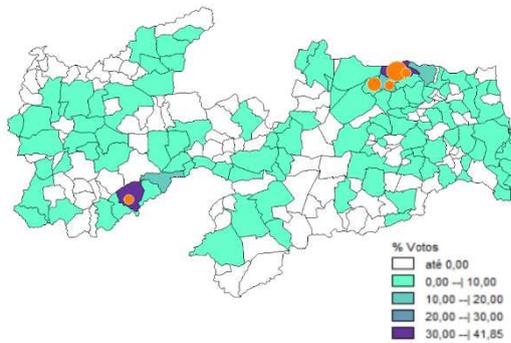
TROCOLLI JÚNIOR (PMDB) – 2014



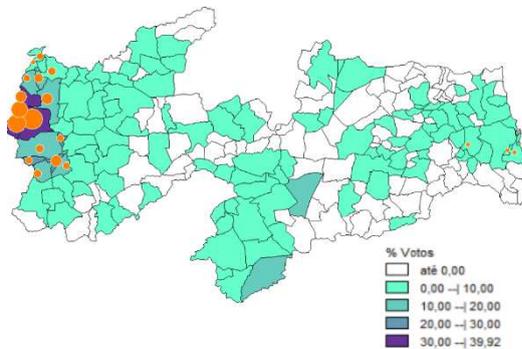
ZÉ PAULO (PC do B) – 2014



VITAL COSTA (PTB) – 2010

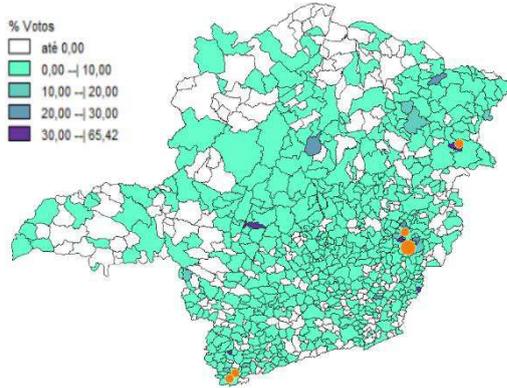


VITURIANO (PSC) – 2010

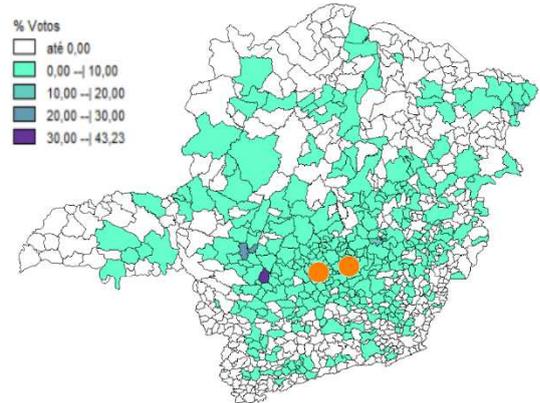


## ANEXO II - Sobreposição entre emendas individuais e votos dos deputados de Minas Gerais

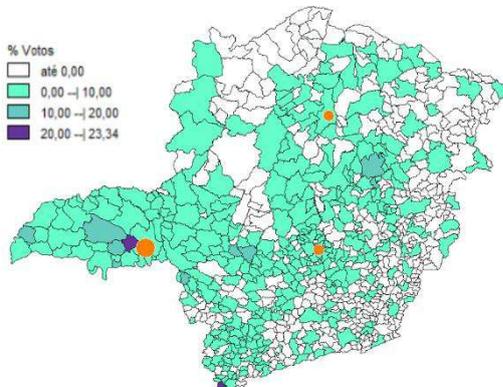
ADALCLEVER LOPES (PMDB) – 2010



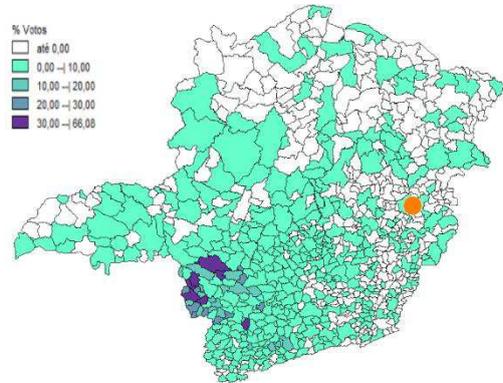
ANSELMO JOSÉ (PTC) – 2010



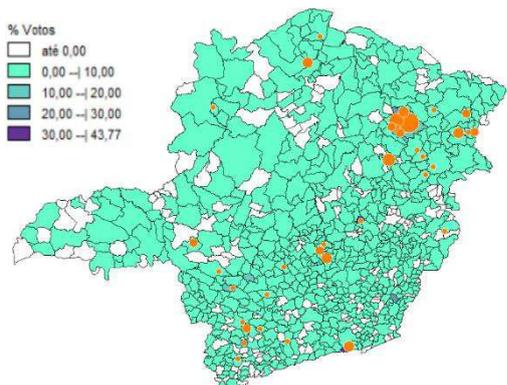
ADELMO LEÃO (PT) – 2010



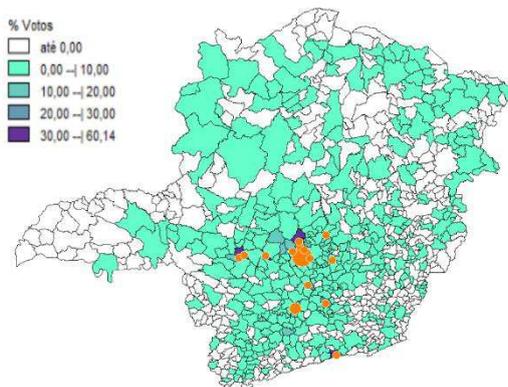
ANTÔNIO C. ARANTES (PSDB) – 2014



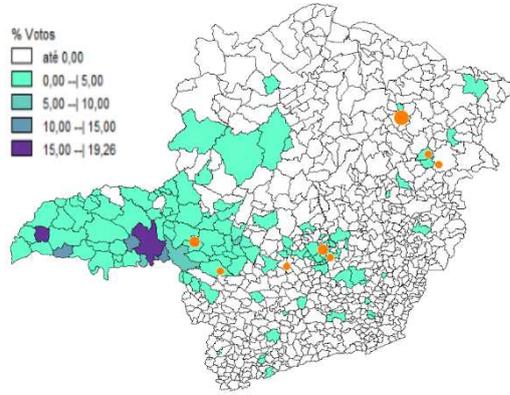
ANDRÉ QUINTÃO (PT) – 2010



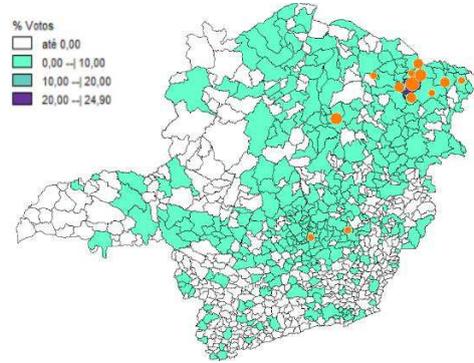
ANTÔNIO JULIO (PMDB) – 2010



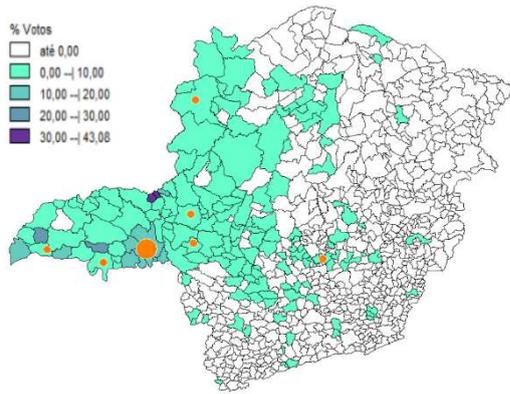
ANTONIO LERIN (PSB) – 2010



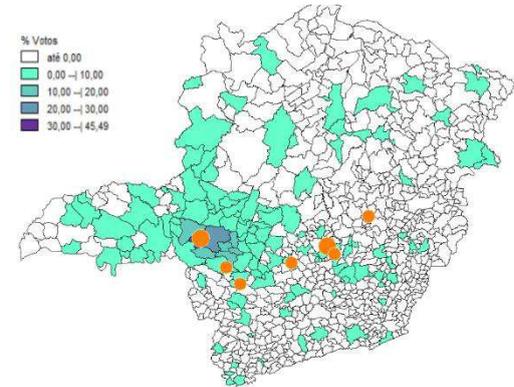
GILBERTO ABRAMO (PRB) – 2010



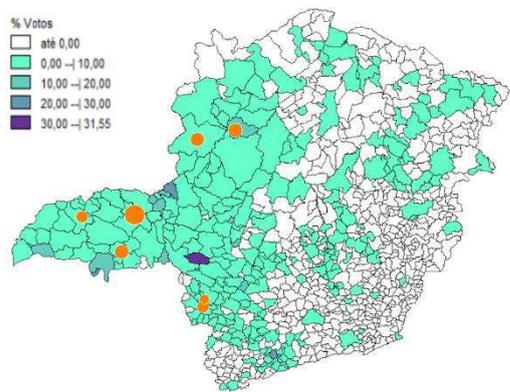
ANTONIO LERIN (PSB) – 2010



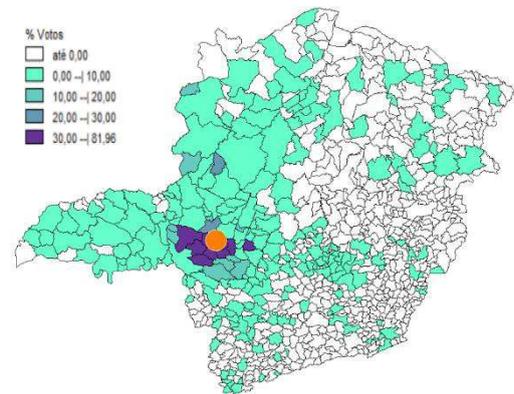
BOSCO (PT do B) – 2010



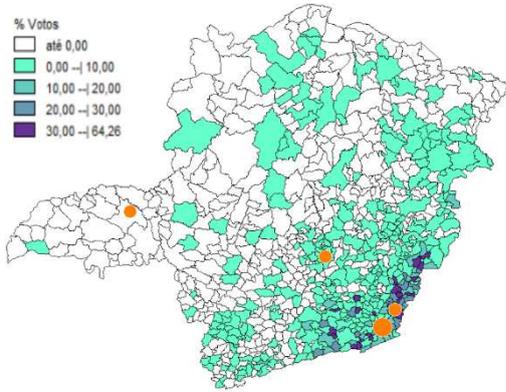
ARNALDO (PR) – 2014



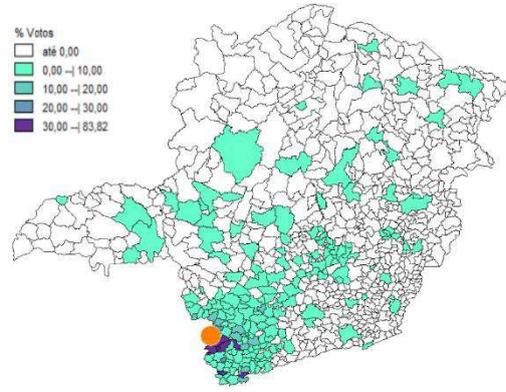
BOSCO (PT do B) – 2014



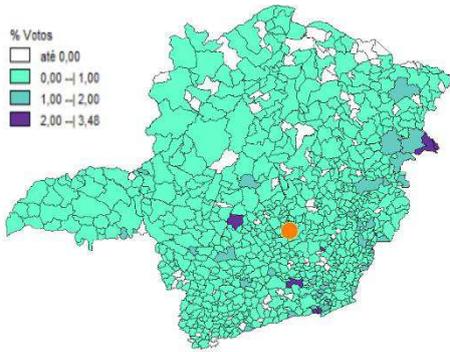
BRAULIO BRAZ (PTB) – 2010



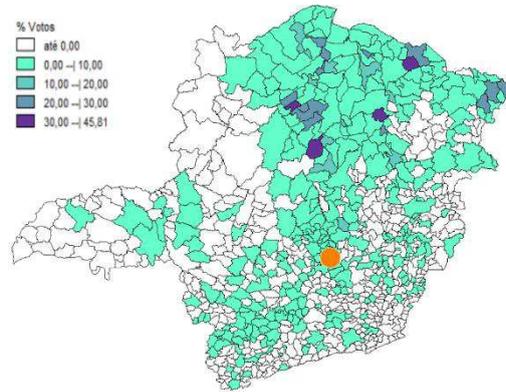
CARLOS MOSCONI (PSDB) – 2010



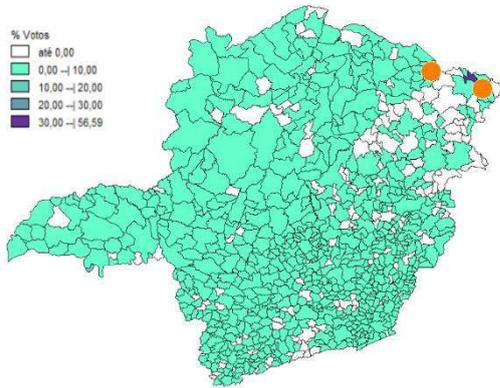
CABO JULIO (PMDB) – 2010



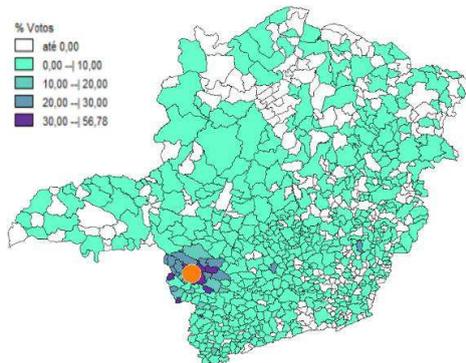
CARLOS PIMENTA (PDT) – 2014



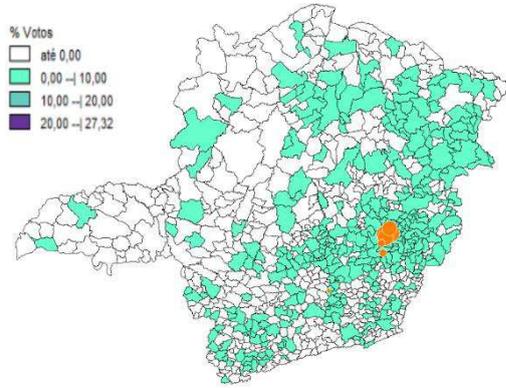
CARLOS HENRIQUE (PRB) – 2014



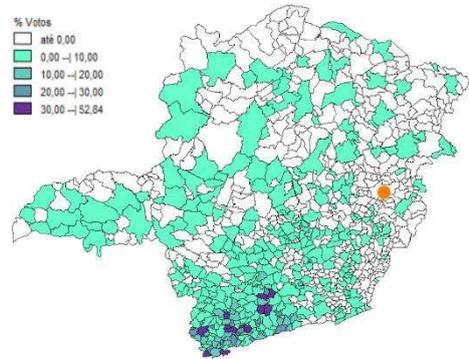
CÁSSIO SOARES (PRTB) – 2014



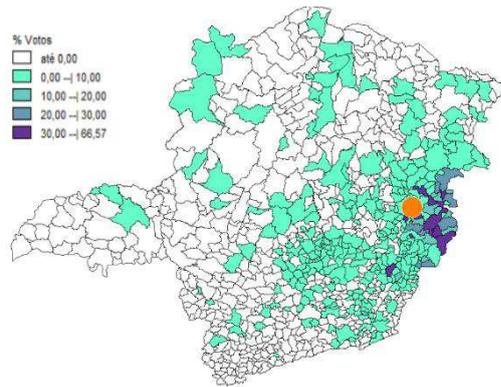
CELINHO SINTROCELL (PC do B) – 2014



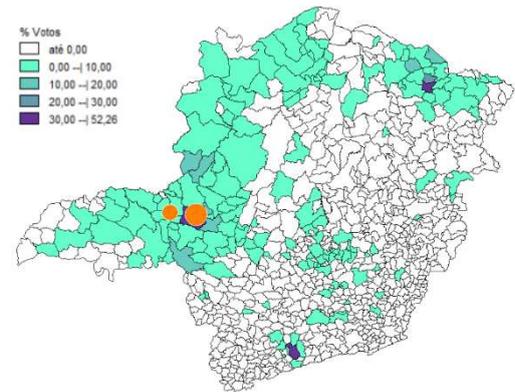
DALMO RIBEIRO (PSDB) – 2014



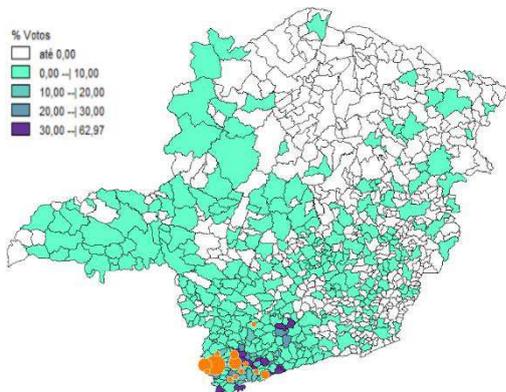
CELISE LAVIOLA (PMDB) – 2014



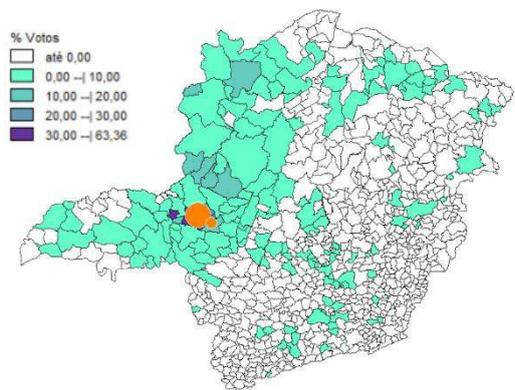
DEIRÓ MARRA (PR) – 2010



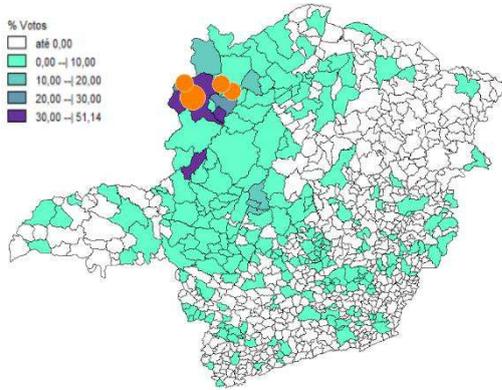
DALMO RIBEIRO (PSDB) – 2010



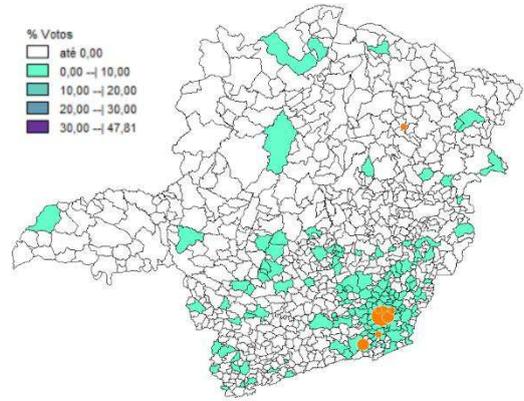
DEIRÓ MARRA (PR) – 2014



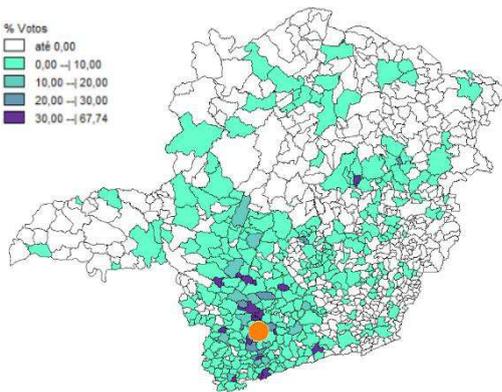
DELVITO ALVES (PTB) – 2010



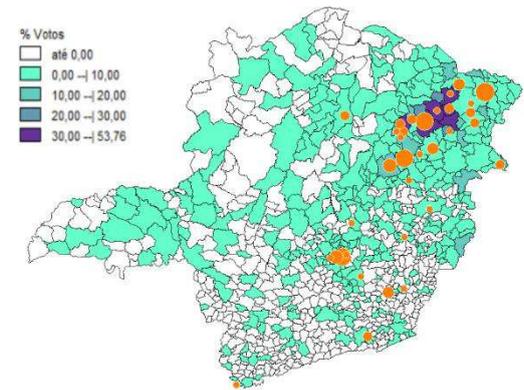
DIRCEU RIBEIRO (PHS) – 2014



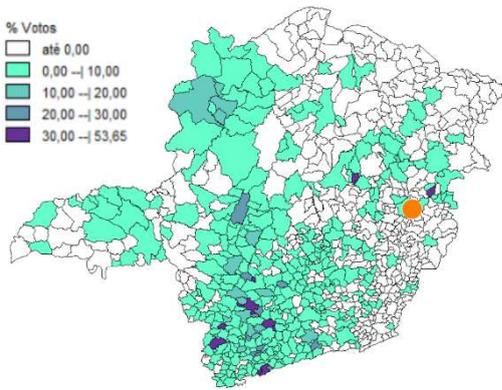
DILZON MELO (PTB) – 2010



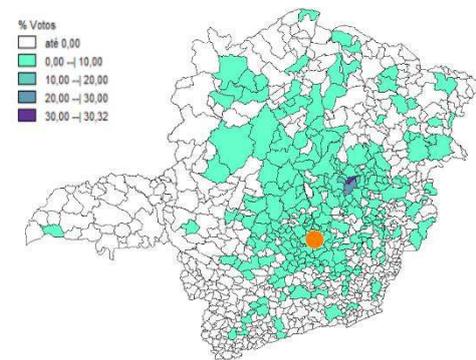
JEAN FREIRE (PT) – 2014



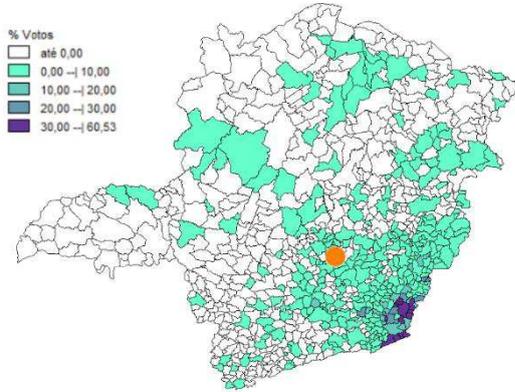
DILZON MELO (PTB) – 2014



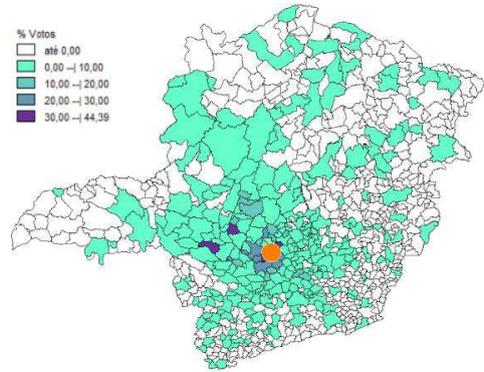
DR. PIMENTA (PC do B) – 2014



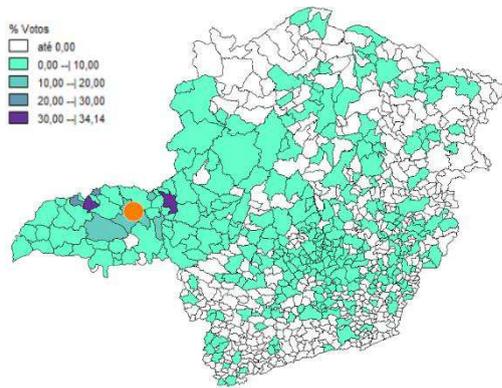
DR. WILSON BATISTA (PSL) – 2010



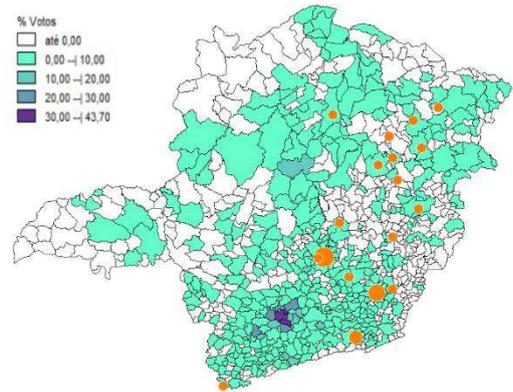
FABIANO TOLENTINO (PRTB) – 2014



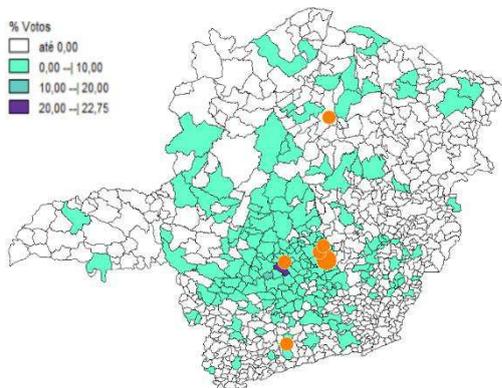
ELISMAR PRADO (PT) – 2010



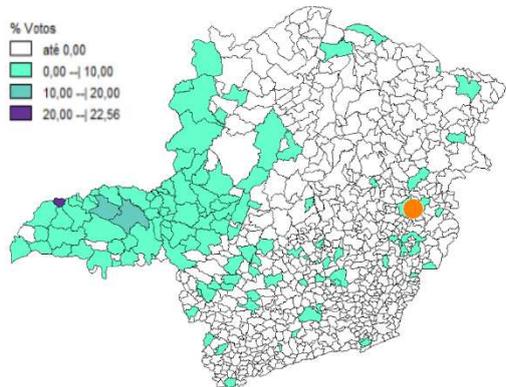
FABIO CHEREM (PSD) – 2014



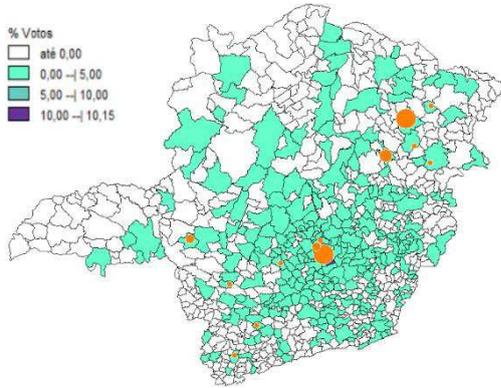
FABIANO TOLENTINO (PRTB) – 2010



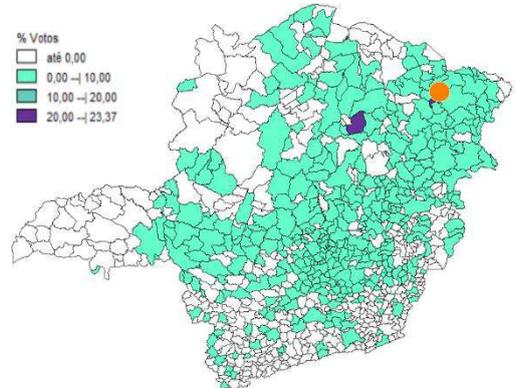
FELIPE ATIÊ (PP) – 2014



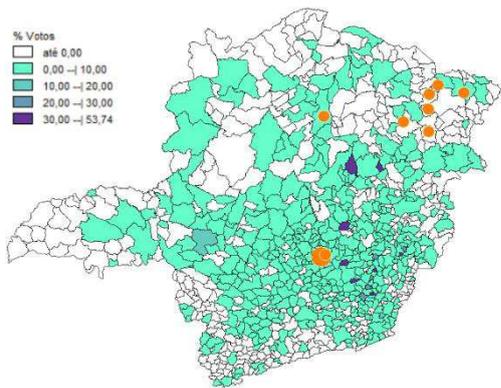
FRED COSTA (PHS) – 2010



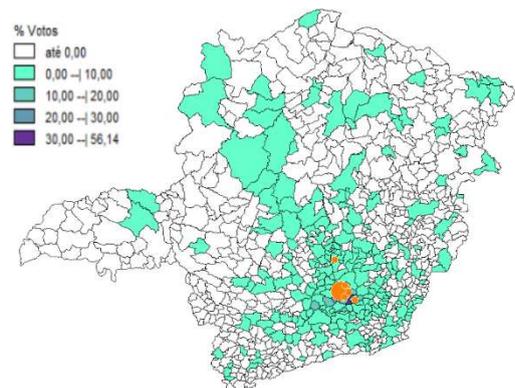
GILBERTO ABRAMO (PRB) – 2014



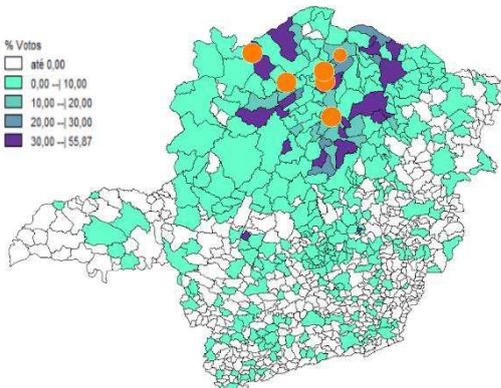
FRED COSTA (PHS) – 2010



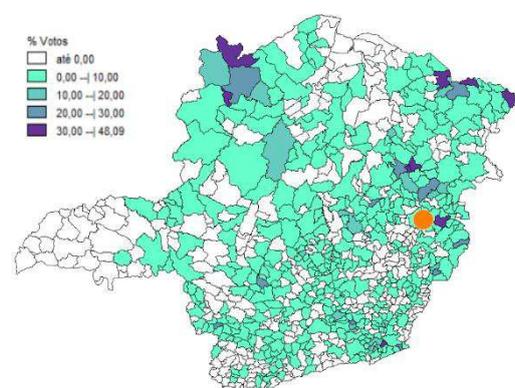
GLAYCON FRANCO (PTN) – 2014



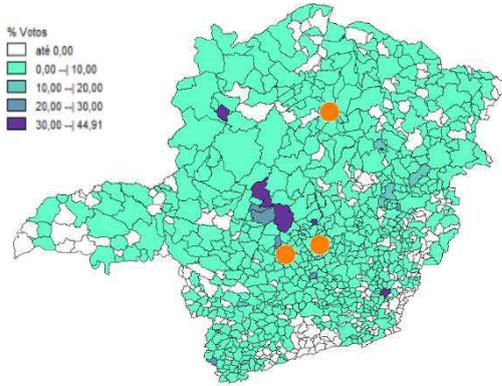
GIL PEREIRA (PP) – 2014



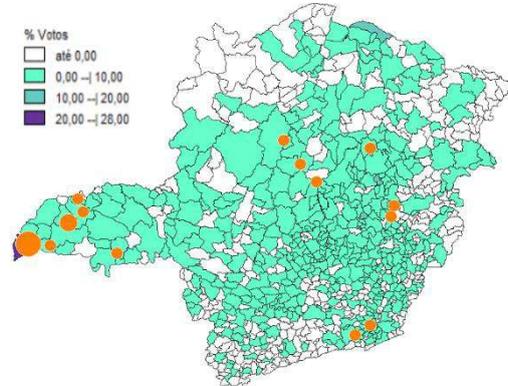
GUSTAVO CORREA (DEM) – 2014



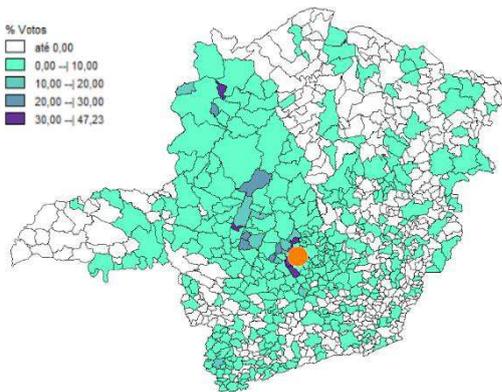
GUSTAVO PERELLA (DEM) – 2010



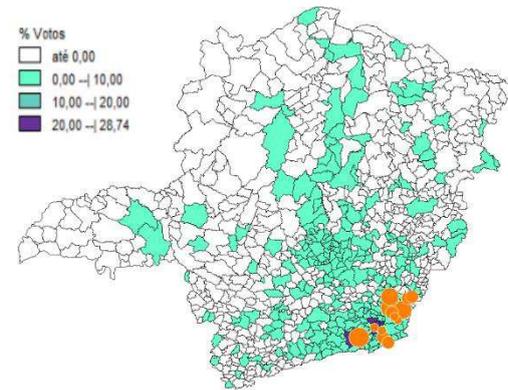
IRAN BARBOSA (PMDB) – 2014



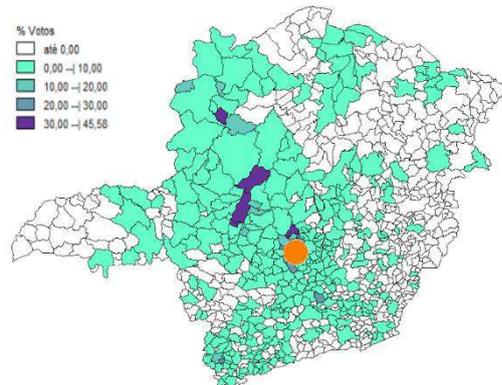
INÁCIO FRANCO (PV) – 2010



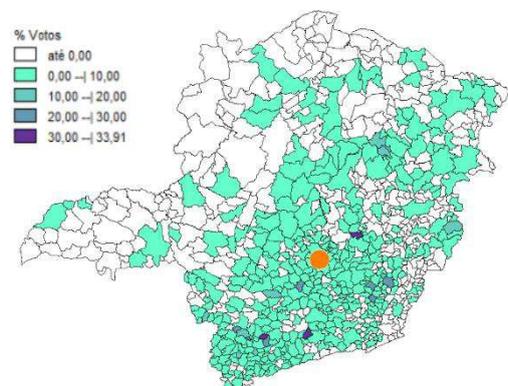
ISAURO CALAIS (PMN) – 2014



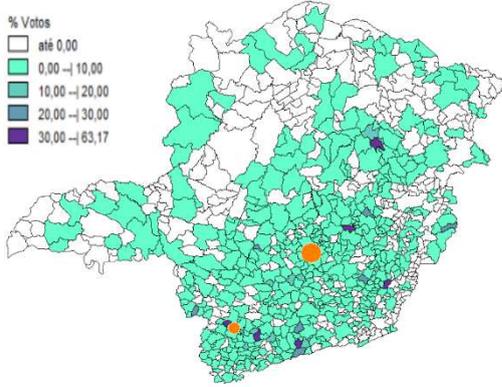
INÁCIO FRANCO (PV) – 2010



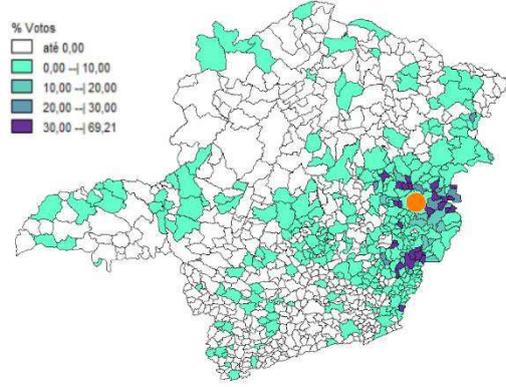
IVAIR NOGUEIRA (PMDB) – 2010



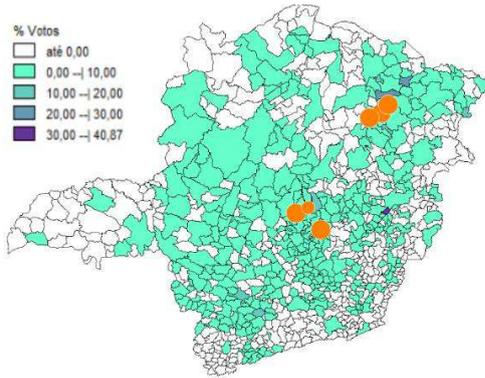
IVAIR NOGUEIRA (PMDB) – 2014



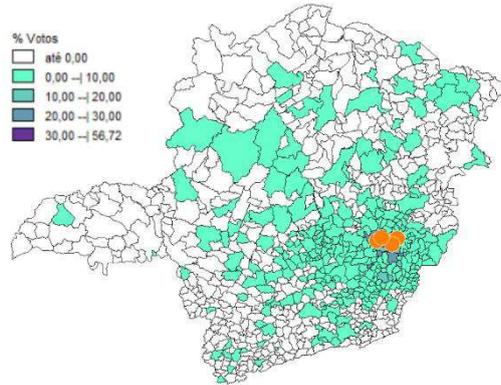
JOAO MAGALHAES (PMDB) – 2014



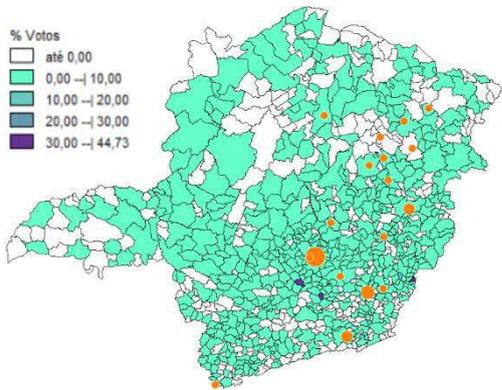
JOAO ALBERTO (PMDB) – 2014



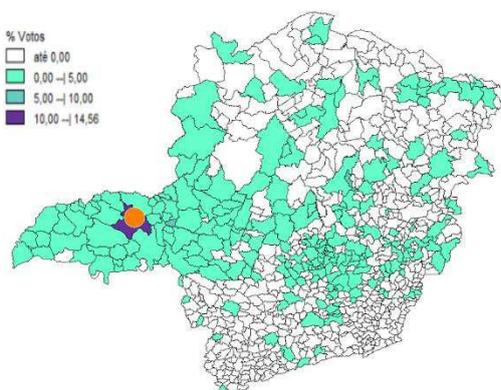
JUNINHO ARAUJO (PTB) – 2010



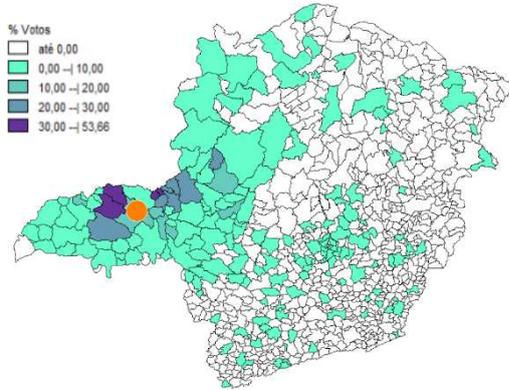
JOÃO LEITE (PSDB) – 2014



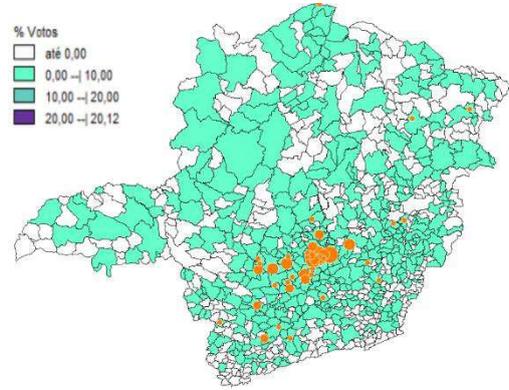
LIZA PRADO (PSB) – 2010



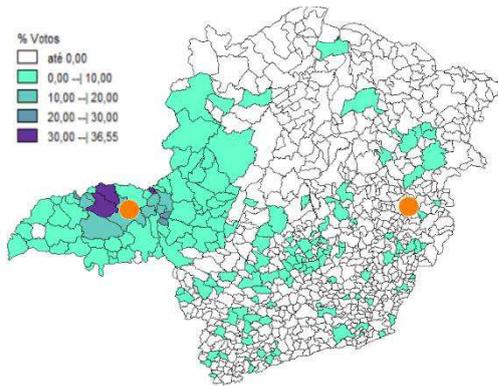
LUIZ HUMBERTO CARNEIRO (PSDB) – 2010



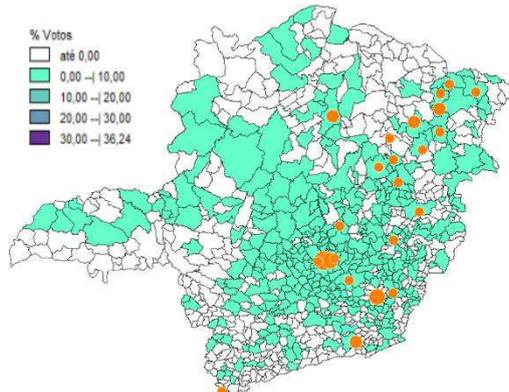
MARIA TEREZA LARA (PT) – 2010



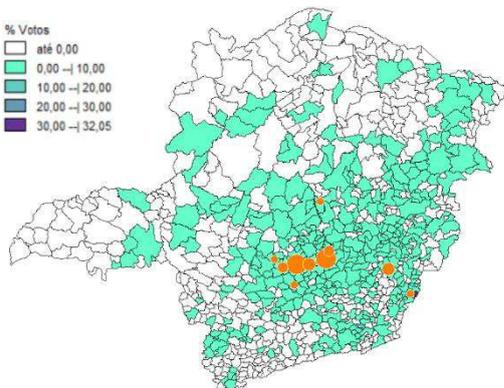
LUIZ HUMBERTO CARNEIRO (PSDB) – 2014



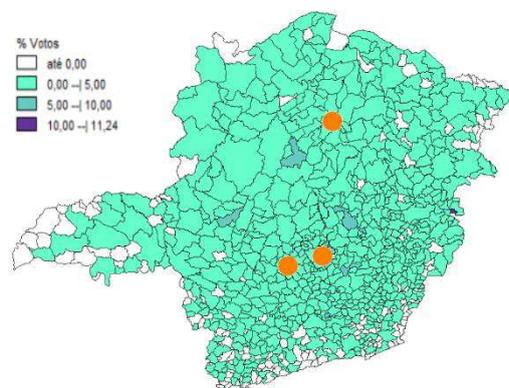
MARILIA CAMPOS (PT) – 2014



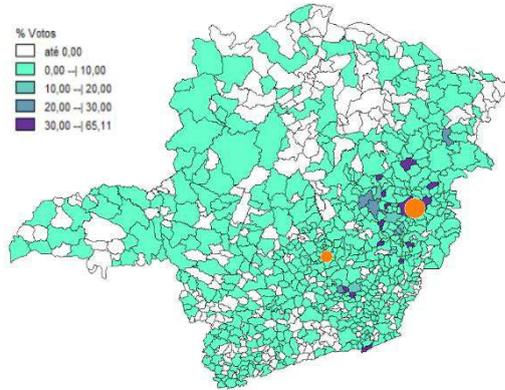
LUZIA FERREIRA (PPS) – 2010



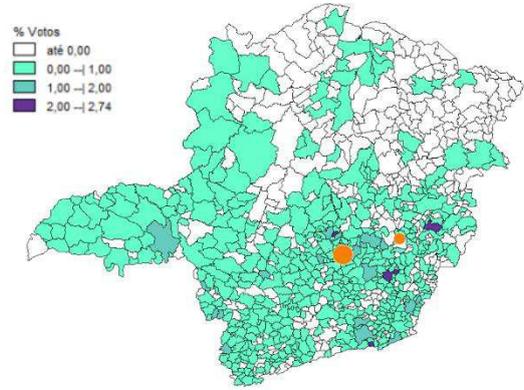
MARQUES DE ABREU (PTB) – 2010



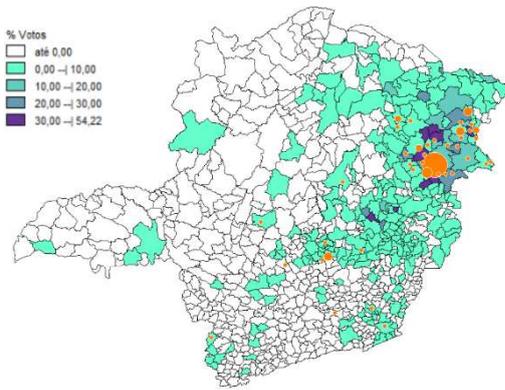
MOURÃO (PSDB) – 2014



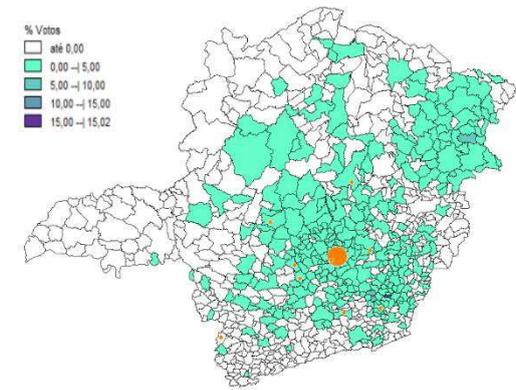
PASTOR CARLOS HENRIQUE (PRB) – 2010



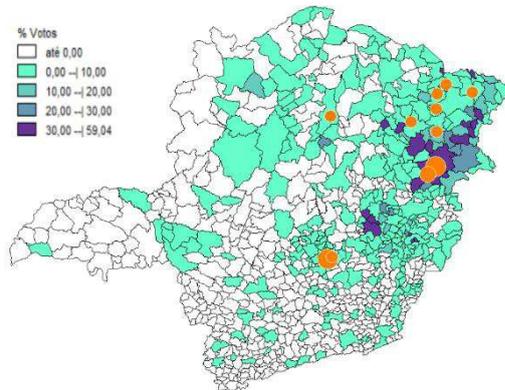
NEILANDO PIMENTA (PHS) – 2010



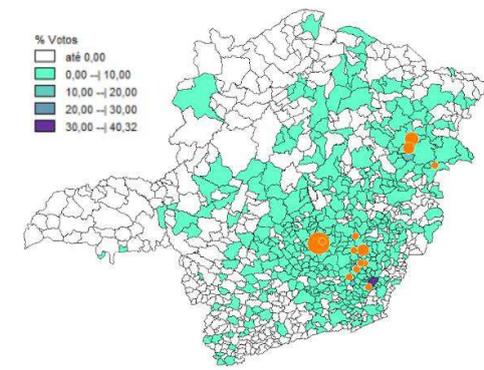
PAULO LAMAC (PT) – 2010



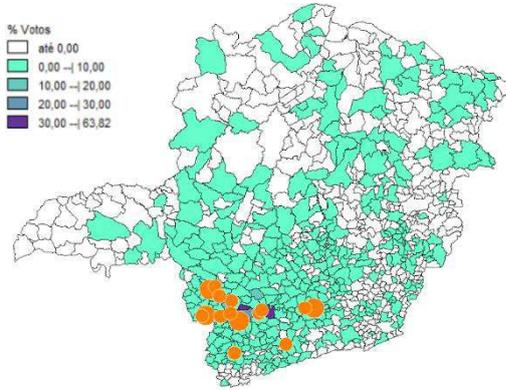
NEILANDO PIMENTA (PHS) – 2014



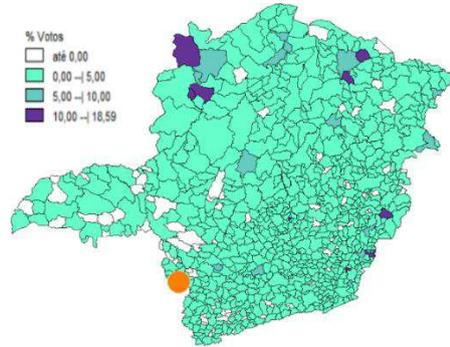
PAULO LAMAC (PT) – 2014



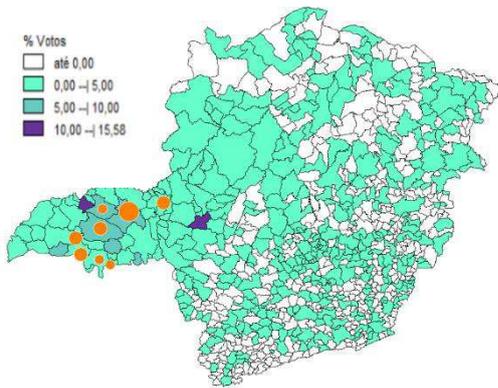
POMPILO CANAVEZ (PT) – 2010



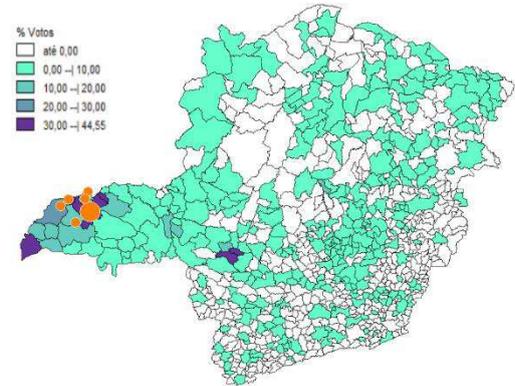
ROGERIO CORREIA (PT) – 2014



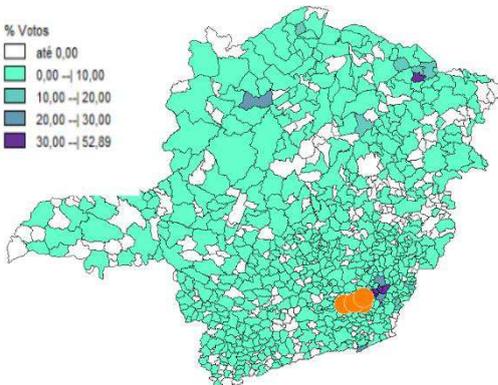
PROFESSOR NEIVALDO (PT) – 2014



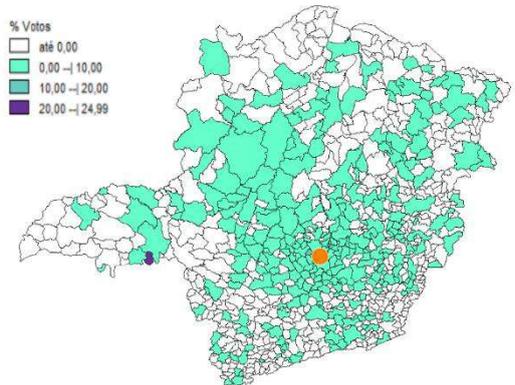
ROMEL ANIZIO (PP) – 2010



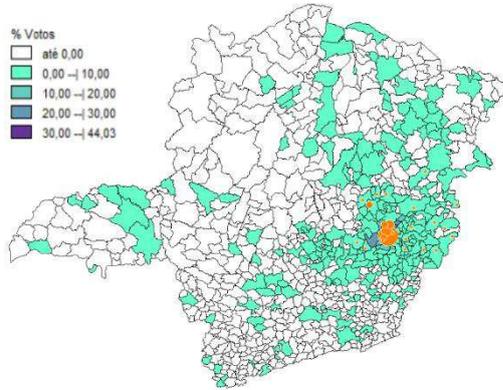
ROBERTO ANDRADE (PTN) – 2014



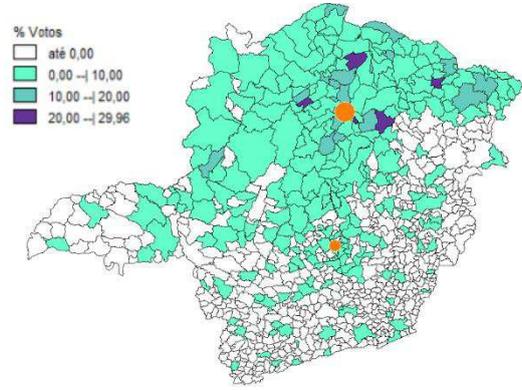
ROMULO VENEROSO (PV) – 2010



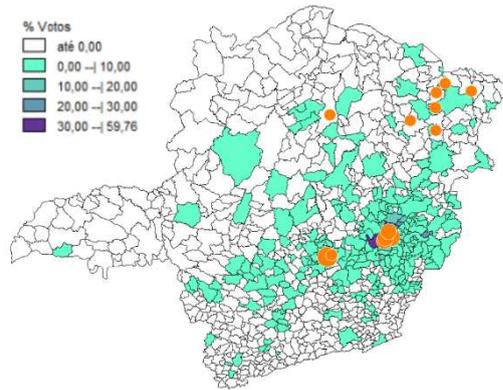
ROSANGELA REIS (PV) – 2010



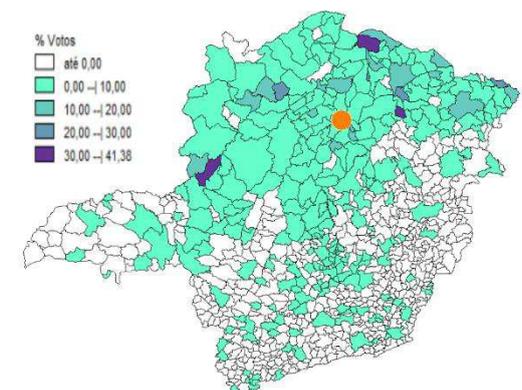
TADEUZINHO (PMDB) – 2010



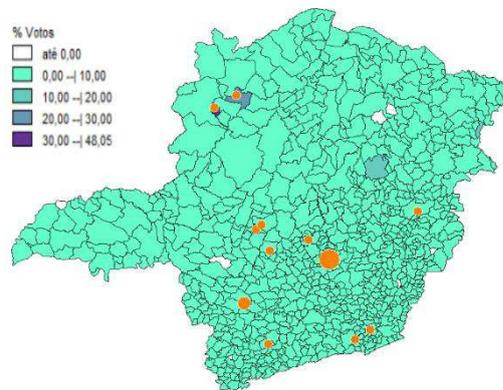
ROSANGELA REIS (PV) – 2014



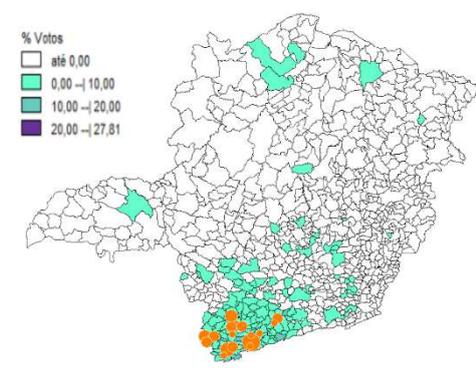
TADEUZINHO (PMDB) – 2014



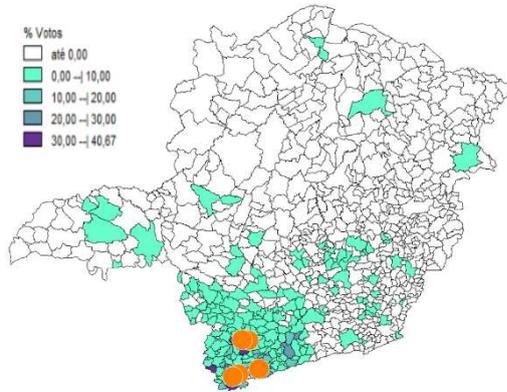
SARGENTO RODRIGUES (PDT) – 2014



ULYSSES GOMES (PT) – 2010



## ULYSSES GOMES (PT) – 2014



## WANDER BORGES (PSB) – 2014

