

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO - UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - PPGSP

KARINA MELO PESSINE

ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO
ORÇAMENTO: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS
CAPIXABAS (2011-2018)

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ
SETEMBRO-2019

KARINA MELO PESSINE

**ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO
ORÇAMENTO: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DOS DEPUTADOS
ESTADUAIS CAPIXABAS (2011-2018)**

Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

SETEMBRO – 2019

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

P475 Pessine, Karina Melo.

"ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO : UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS CAPIXABAS (2011-2018)" / Karina Melo Pessine. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2019.

143 f. : il.

Bibliografia: 123 - 129.

Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2019.

Orientador: Mauro Macedo Campos.

1. Emendas Individuais. 2. Orçamento. 3. Lei Orçamentária Anual. 4. Conexão Eleitoral. 5. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

**ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO
ORÇAMENTO: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DOS DEPUTADOS
ESTADUAIS CAPIXABAS (2011-2018)**

KARINA MELO PESSINE

Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Sociologia Política.

Aprovada em 09 de setembro de 2019.

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo – Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Profa. Dra. Soraia Marcelino Vieira – Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF (Orientador)

Ao Bernardo e ao Rodrigo.

Vocês são o meu melhor.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não poderia ter sido desenvolvida sem a colaboração indispensável de inúmeras pessoas.

Agradeço, primeiramente, a Deus, que esteve ao meu lado durante toda essa jornada. Concedendo-me força, quando já não mais existia força dentro de mim; concedendo-me paz interior, quando tudo estava conturbado ao meu redor; concedendo-me fé, quando pensei em desistir.

Ao Rodrigo, meu parceiro de todas as horas. Muito obrigada pelo carinho, pelos abraços sinceros nos dias de desespero, e, acima de tudo, pela compreensão durante os intermináveis dias em que a minha ausência era realidade. Você faz parte de mim! É a pessoa mais incrível que conheço!

Agradeço ao meu maior presente, Bernardo. Filho, você fez tudo fazer sentido. Completar essa tese em meio as transformações da maternidade foi o desafio mais difícil que enfrentei, mas ao mesmo tempo, o mais prazeroso. Saiba que penso em você em todos os minutos.

Aproveito o momento para agradecer também um anjo que Deus colocou em nossas vidas: Dra. Dayse. De fato, foi pelas mãos dela que Bernardo chegou ao mundo, mas a importância dessa profissional maravilhosa vai muito além disso. Dra. Dayse, muito obrigada pelo apoio, dedicação e carinho. Não teria conseguido completar essa missão sem sua ajuda, sem sua sensibilidade e conselhos.

À minha mãe, meu pai e meu irmão e minha avó: amores de minha vida.

Ao Mauro Macedo Campos pela orientação, por me aturar (não deve ter sido fácil, rsrs) ao longo desses mais de quatro anos, por ter acreditado em mim, pelos conselhos acadêmicos e amizade. Não poderia esquecer de te agradecer também pelos bons papos e cervejas no “Fat Bistrô”. É lógico que a grande representação da alta gastronomia de Campos/UENF não poderia ficar de fora, na medida em que possui importante parcela de contribuição na formação dos futuros doutores da Universidade concebida por Darcy Ribeiro. Brincadeiras à parte, você é uma das pessoas de maior coração que conheci. Sempre atento e disposto a nos ajudar.

Agradeço ao Paulo Magalhães por tudo. Sinceramente, nem sei por onde começar. Paulo, talvez um dia conseguirei te agradecer por tudo que sempre fez por mim. Obrigada pela amizade e apoio incondicional, por todas as sugestões as minhas pesquisas, pelas tardes/manhãs em que você me recebeu, seja para tirar uma dúvida, seja para “rodar o banco de dados” ou pegar um livro emprestado. Você sempre será uma referência em minha vida.

À Soraia Marcelino Vieira e ao Vitor Moraes Peixoto, pelas preciosas considerações em relação ao meu texto, pelas sugestões de leitura e por toda a atenção a mim dispensada.

À Mercedes Garcia pelos ensinamentos proporcionados por ocasião de minha passagem no Instituto Iberoamérica da Universidade de Salamanca. Aproveito a oportunidade para agradecer também aos amigos que a Universidade de Salamanca me proporcionou. Em especial Alessandra, Denisson e Carolina. A experiência que o doutorado sanduíche me proporcionou não seria a mesma sem a presença de vocês.

Não poderia deixar de agradecer em dobro ao amigo Denisson. Não tenho palavras que demonstrem a gratidão pelos conselhos metodológicos, coleta/tratamento de dados e pelas inúmeras conversas sobre o meu projeto de pesquisa.

Agradeço, ainda, a todos deputados/as e técnicos da ALES que me receberam no decorrer desta pesquisa. Muito obrigada por todos os ensinamentos e atenção dispensada.

Aos meus colegas de doutorado. E, em especial à Luana. Minha amiga-irmã, muito obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos. Obrigada pela amizade, pelas palavras de conforto e pelo incentivo incondicional. Irei guardar para sempre todos os momentos bons, e outros nem tanto (rsrs), que passamos juntas nesses anos de pós-graduação (do mestrado ao doutorado). Ainda vamos rir muito dos “perrengues” e dos momentos de desespero dessa nossa jornada acadêmica.

Agradeço aos meus amigos Marcus Vinícius, Érica e Ana Paula. Muito obrigada pelos momentos de risadas e por terem ouvido minhas inúmeras lamentações nesses últimos meses.

À CAPES que me forneceu recursos materiais que possibilitaram dedicação ao estudo.

RESUMO

PESSINE, Karina Melo. Atuação Legislativa Subnacional via Emendas Individuais ao Orçamento: uma Análise das Estratégias dos Deputados Estaduais Capixabas (2011-2018). Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2019.

O presente estudo objetiva compreender a atuação do parlamentar estadual capixaba de forma individualizada, por meio das emendas individuais inseridas nos orçamentos anuais de 2012 à 2019 (que correspondem às 17ª e 18ª Legislaturas) e, deste modo, verificar se a sua atuação tende a ser direcionada para as suas bases eleitorais. As análises realizadas nos permitiram perceber as diferentes estratégias dos deputados da ALES, via emendas individuais ao orçamento. As formas de atuação dos legisladores se alteraram a partir de algumas variáveis examinadas, dentre elas: áreas e local de destino das emendas, abrangência dos impactos esperados pelas emendas, espectro político-ideológico dos partidos dos proponentes das emendas, a dicotomia região metropolitana e interior, entre outras. A pesquisa nos possibilitou reconhecer e explorar a existência de um compromisso firmado e seguido entre os poderes Executivo e Legislativo capixaba capaz de exercer um controle do orçamento anual pelo Executivo. No que tange compreensão da conexão eleitoral como vetor explicativo do comportamento parlamentar, os elementos colhidos indicam que a estratégia dos parlamentares capixabas (no período estudado), tendo como pressuposto de análise as emendas individuais ao orçamento, é direcionada às suas bases eleitorais. Cumpre ressaltar as informações obtidas nas entrevistas também evidenciam uma relação positiva entre a conexão eleitoral e as emendas individuais ao orçamento.

PALAVRAS-CHAVE: Emendas Individuais; Conexão Eleitoral; ALES

ABSTRACT

PESSINE. Karina Melo. Subnational Legislative Action through Individual Amendments to the Budget: an Analysis of Capixabas State Deputies Strategies. (2011-2018). Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ,2019.

The present study aims to understand the performance of the Espírito Santo state parliamentarian in an individualized way, through the individual amendments inserted in the annual budgets from 2012 to 2019 (which correspond to the 17th and 18th Legislatures) and, thus, verify if their performance tends to be targeted to their electoral bases. This work allowed us to understand the different strategies of ALES deputies, via individual amendments to the budget. The ways in which legislators act have changed based on some variables examined, including: areas and place of destination of the amendments, scope of the impacts expected by the amendments, political-ideological spectrum of the parties proposing the amendments, the dichotomy of the metropolitan and interior regions, among others. The research enabled us to recognize and explore the existence of a commitment signed and followed between the Executive and Legislative powers of Espírito Santo capable of exercising control over the annual budget by the Executive. Regarding the understanding of the electoral connection as an explanatory vector of parliamentary behavior, the elements collected indicate that the strategy of the capixaba parliamentarians (in the period studied), with the assumption of analysis the individual amendments to the budget, is directed to their electoral bases. It should be noted that the information obtained in the interviews also shows a positive relationship between the electoral connection and the individual amendments to the budget.

KEYWORDS: Individual Amendments; Electoral Connection; ALES

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ALES - Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo

ALMG - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

ALECE - Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

CEst - Constituição Estadual

EC - Emenda à Constituição

CF - Constituição Federal

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

RIALES - Regimento Interno da ALES

LISTA DE LEGENDAS PARTIDÁRIAS

DEM - Democratas

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PL - Partido Liberal

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PP - Partido Progressista

PR - Partido da República

PRP - Partido Republicano Progressista

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista do Brasil

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PV – Partido Verde

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PEN – Partido Ecológico Nacional

SD - Solidariedade

PROS - Partido Republicano da Ordem Social

PSL - Partido Social Liberal

ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

QUADROS

Quadro I -	Desenho da pesquisa	18
Quadro II -	Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças	54
Quadro III -	Características e Funções das Comissões Permanentes	57
Quadro IV-	Composição da Comissão de Finanças	59

TABELAS

Tabela I-	Distribuição partidária na ALES	55
Tabela II -	Quantidade/Valor Médio e Valor Total das emendas às LOAs	67
Tabela III -	Áreas de destino das emendas à LOA (2012-2019)	72
Tabela IV -	Abrangência das emendas por filiação partidária/espectro político-ideológico	78
Tabela V -	Áreas de destino das emendas por filiação partidária/espectro político-ideológico (17 ^a e 18 ^a Legislatura)	80
Tabela VI -	Abrangência das emendas por região (17 ^a e 18 ^a Legislatura)	81
Tabela VII -	Perfil de votação e tipo de benefício das emendas (17 ^a e 18 ^a Legislaturas)	96
Tabela VIII -	Tabela de Qui-quadrado de Pearson	97
Tabela IX -	Perfil de votação e espectro político-ideológico dos partidos na ALES (17 ^a e 18 ^a Legislaturas)	99
Tabela X -	Total de Votos Microrregião X Total Emendas por Microrregião	102

GRÁFICOS

Gráfico I -	Quantidade emendas à LOA por ano (2012 - 2019)	68
Gráfico II -	Valor Total das emendas à LOA por ano (2012 - 2019)..	69
Gráfico III -	Média de Emendas Individuais ao Orçamento por Partido (17ª e 18ª Legislaturas)	77

FIGURAS

Figura I -	Distribuição de Votos X Emendas - Deputado Hércules Silveira (MDB)	106
Figura II -	Distribuição de Votos X Emendas - Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB)	109
Figura III -	Distribuição de Votos X Emendas – Deputado Dary Alves Paung (PRP)	111
Figura IV -	Distribuição de Votos X Emendas- Deputada Luzia Alves Toledo (MDB)	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 PODER LEGISLATIVO, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CONEXÃO ELEITORAL: PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA CIÊNCIA POLÍTICA	24
1.1 Processo Orçamentário e atuação do Poder Legislativo via emendamento: considerações normativas preliminares	25
1.2 Poder Legislativo e Processo Orçamentário: um breve relato sobre a literatura nacional	27
1.3 Conexão Eleitoral e Comportamento Parlamentar	34
1.3.1 Conexão eleitoral e relação Executivo <i>versus</i> Legislativo: uma análise da Câmara dos Deputados	40
2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO NO ESPÍRITO SANTO: ASPECTOS NORMATIVOS E OPERACIONAIS NO INTERIOR DA ALES	42
2.1 Legislativos Subnacionais e o Manejo da Política Orçamentária	43
2.2 A ALES e os Estudos Legislativos Subnacionais	48
2.3 Emendas individuais ao orçamento: aspectos normativos, atores e atribuições	51
2.3.1 Deputados capixabas e suas atribuições no processo de emendamento à LOA	51
2.3.2 Bancadas, Blocos e Lideranças Partidárias	53
2.3.3 As Comissões na ALES: a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas	57
3 EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO E AS ESTRATÉGIAS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS CAPIXABAS (2011 – 2018)	63
3.1 O Processo Orçamentário Capixaba	64
3.2 Resultados e análises	66
3.2.1 Panorama Geral das Emendas Individuais ao Orçamento na ALES	66
3.3 Por dentro das emendas	71

3.3.1	Emendas Orçamentárias na ALES: partidos, deputados, áreas de destino e abrangência	71
3.3.2	Estratégias individuais e emendas ao orçamento: testando algumas hipóteses	77
3.4	Comportamentos e sobrevivência política: o impacto dos acordos informais na consecução das emendas individuais ao orçamento na ALES	84
4	EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: ELEMENTOS QUE AJUDAM A COMPREENDER A CONEXÃO ELEITORAL	92
4	Resultados e análises	93
4.1	Perfil de Votação e Abrangência das Emendas Individuais à LOA	93
4.2	Emendas Individuais ao Orçamento como Chave Explicativa da Lógica da Conexão Eleitoral na ALES	100
4.3	Mapas Eleitorais/ Emendas Individuais à LOA	106
4.3.1	Primeiro Caso: Deputado Hércules Silveira (MDB)	107
4.3.2	Segundo Caso: Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB)	109
4.3.3	Terceiro Caso: Deputado Dary Alves Paung (PRP)	111
4.3.4	Quarto Caso: Deputada Luzia Alves Toledo (MDB)	113
	CONCLUSÃO	116
	REFERÊNCIAS	123
	ANEXO	129
	APÊNDICE	136

INTRODUÇÃO

Com a restauração da democracia no Brasil, em meados da década de 1980, o Poder Legislativo foi revigorado como arena de representação democrática e voltou a figurar como instância decisória de peso na elaboração das políticas públicas nos planos federal, estadual e municipal. Essa revitalização da representação parlamentar teve, no plano acadêmico, a consequência de instigar o desenvolvimento entre estudiosos brasileiros de uma agenda de pesquisa, já consagrada em âmbito internacional, voltada para a organização e o funcionamento interno do poder Legislativo e suas imbricadas relações com outras arenas de poder político – especialmente o Poder Executivo (LEMOS, 2001; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

O pressuposto dessa abordagem é definido como institucionalista, pois enfoca as chamadas “regras formais do jogo”, isto é, as normas que definem poderes e atribuições dos representantes e, como via de consequência, produzem efeito sobre o comportamento destes atores políticos. Há um leque de estudos sobre o Brasil que caminham nessa direção, porém, no plano federal. Estes estudos mostram, entre outras questões, a importância estratégica das regras decisórias na influência das lideranças parlamentares e do Poder Executivo sobre as atividades do Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

A despeito da relevância desses estudos para desvendar aspectos importantes da democracia brasileira no plano federal, ainda são poucas as pesquisas sobre as Assembleias estaduais, em contraposição à grande produção sobre a Câmara dos Deputados. O que traduz a necessidade da análise dos parlamentos regionais, com vistas à construção de um conhecimento capaz de induzir a compreensão das atividades legislativas no cenário político brasileiro subnacional.

A pesquisa ora apresentada visa ajudar a suprir, até o ponto que lhe cabe, essa lacuna, realizando uma análise que parte de um elemento central e não tão explorado na literatura nacional: o manejo das emendas orçamentárias pelos deputados estaduais e a relação entre a alocação de recursos feita por essas emendas e a sua base eleitoral.

A análise do processo orçamentário e do comportamento parlamentar tem sido objeto de importantes estudos. Parte da literatura compreende que as emendas orçamentárias são capazes de movimentar os deputados federais no sentido de arrecadar recursos para sua base eleitoral em troca de apoio ao Executivo no momento da execução das emendas (PEREIRA, 2000; PEREIRA e MUELLER, 2003). Por outra via, Figueiredo e Limongi (2005) identificam um problema na tese das emendas como “moedas de troca”, visto que nesses estudos, via de regra, há uma suposição de que os legisladores possuem um interesse em comum, qual seja, o da promoção de políticas distributivistas, uma vez que estas garantiriam (ou afetariam positivamente) suas chances de obter reeleição. Para Figueiredo e Limongi (2005), as emendas orçamentárias seriam sim, uma oportunidade dos deputados de indicarem suas preferências em políticas públicas, mas dentro de um limite, qual seja, a oportunidade de complementar a agenda definida pelo governo.

O cômputo da elaboração orçamentária tem por base três instrumentos técnicos fundamentais: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Estes são instrumentos de planejamento da administração pública e, portanto, desenvolvidos no intuito de traçar o planejamento dos governos com o respectivo direcionamento e o ordenamento das receitas e despesas que irão compor o ano fiscal.

A elaboração do orçamento se dá no interior do Executivo, porém a sua aprovação fica a cargo do Legislativo. Isso em qualquer esfera de governo. O orçamento é debatido pelo Legislativo que, por sua vez, pode emendá-lo e, assim, participar mais ativamente da gestão das políticas públicas.

Algumas questões ainda carecem de maior adensamento empírico a fim de contribuir no esforço de desvendar o cotidiano do Legislativo subnacional no que tange à alocação de recursos por meio do uso das emendas ao orçamento. Se por um lado parte da literatura (SANTOS, 2001; TOMIO e RICCI, 2008; TOMIO, 2011) mostra que o Executivo tende a dominar o processo decisório subnacional (com custos distintos a depender do estado analisado), o que acaba por restringir a atuação do parlamentar via produção legislativa, por lado outro, o cotidiano destes deputados, no que se refere ao uso das emendas orçamentárias, pode apontar uma ação mais efetiva, inclusive, voltada as suas bases eleitorais.

A partir do suporte e dos pressupostos da literatura acerca do processo orçamentário e conexão eleitoral em nível federal (AMES, 2001; CARVALHO, 2003; PEREIRA, 2000; PEREIRA; MULLER, 2003, entre outros), surgem alguns questionamentos: Como transcorre a dinâmica orçamentária em nível subnacional? Como ocorre a estratégia dos deputados estaduais (mais especificamente os capixabas) via emendas individuais ao orçamento? A atuação do deputado estadual é direcionada para as suas bases eleitorais? Há conexão entre a produção do parlamentar via emendas e a destinação das mesmas? Como o deputado compreende sua atuação via emendas e a sua relação com as bases eleitorais? A pesquisa irá perseguir a essas indagações e, com isso, tentar contribuir para a melhor compreensão da dinâmica existente nos Legislativos estaduais brasileiros.

Aspectos Metodológicos

A pesquisa proposta se delinea da seguinte forma:

Quadro I – Desenho da pesquisa

Questão de Pesquisa	A atuação do deputado estadual no manejo das emendas individuais ao orçamento é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais?
Objetivo	Analisar a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas individuais ao orçamento e, deste modo, verificar se a sua atuação tende a ser direcionada para as suas bases eleitorais.
Hipótese Central	Os deputados capixabas alocam recursos, via emendas orçamentárias individuais, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.
População	Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo - ALES
Recorte Temporal	2011 – 2018

Destacamos que a investigação identificada nessa tese possui duas grandes propostas: descrever e explicar (e ambas são essenciais à pesquisa). A descrição, via de regra, é realizada em primeiro lugar na medida em que “[...] é difícil propor

explicações antes de conhecer algo sobre o mundo e isso tem que ser explicado de acordo com quais características. No entanto, a relação entre descrição e explicação é interativa” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p.45).

Sempre que seja possível, a investigação social tem que ser geral e específica ao mesmo tempo: deve nos informar sobre os tipos de acontecimentos e também sobre os feitos específicos em lugares concretos. “A melhor maneira de entender um dado evento pode ser usar os métodos de inferência para estudar padrões sistemáticos em eventos paralelos similares” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p.55).

Desta forma, iniciamos a consecução do estudo ponderando acerca da população definida para as análises. A Assembleia Legislativa do Espírito Santo é uma Casa Legislativa produtiva, no que tange às emendas individuais (durante à 17ª e 18ª Legislatura, 6.810 emendas foram incorporadas à LOA) e, ao mesmo tempo, relativamente pequena (30 membros)¹. Essa combinação parece adequada quando se tem como objetivo analisar a estratégia do deputado considerado individualmente. A opção pela investigação de uma Assembleia nos permitiu tecer considerações em maior profundidade com a combinação de estratégias distintas de coleta de dados (tanto quantitativos como qualitativos).

O recorte temporal escolhido foi o de 2011 à 2018, que corresponde à 17ª e a 18ª Legislatura, respectivamente. A escolha desse lapso temporal se justifica, em termos operacionais e bem objetivos, pelo fato de serem as duas últimas legislaturas das ALES. Referem-se ainda, a legislaturas que comportam configurações distintas entre o corpo de deputados (grande parte dos deputados não foram reeleitos, como veremos adiante e cederam espaço à novos representantes) e, como consequência, podem ter comportamento/estratégias de alocação de recursos via emendas individuais distintas. Além disso, as legislaturas contaram com governadores distintos no estado do Espírito Santo. A 17ª Legislatura teve como representante máximo do Executivo estadual Renato Casagrande (PSB) e, na 18ª Legislatura, Paulo Hartung (MDB). A expectativa é que, governadores distintos podem resultar em análises também diversas.

¹As menores Assembleias da Federação possuem 24 deputados estaduais. Todavia, apesar da ALES, não compor esse quadro de 11 Assembleias com o número mínimo de deputados, ainda assim, para este estudo a consideramos como uma Casa legislativa de pequeno porte.

Desta forma, visando a compreensão da questão posta, passamos a detalhar os instrumentos metodológicos empregados na pesquisa.

Foram elaborados dois bancos de dados a fim de perseguir os objetivos propostos. Um primeiro banco foi estruturado no intuito de captar as estratégias do deputado, via emendas orçamentárias individuais. Para tanto, foi necessária análise do material empírico para o estudo das emendas disponibilizado no site da ALES. O respectivo banco de dados foi estruturado com as seguintes variáveis: Legislatura; Ano da LOA; Autor da Emenda; Partido do Autor; Espectro Ideológico do Partido; NER², Unidade Orçamentária de destino da emenda; Área de destino; Valor; o Texto; Microrregião³ de destino; se a Microrregião compõe a Região Metropolitana ou Interior; se a emenda foi destinada a uma entidade específica, a identificação da respectiva entidade; Abrangência dos impactos da emenda e Tipo de transferência de Benefício da emenda (se concentrado ou difuso).

Um segundo banco, que foi capaz de conjugar os dados eleitorais dos deputados (votos nas Microrregiões do Estado do Espírito Santo) e valores (em R\$) de emendas enviadas às mesmas Microrregiões, foi criado a fim de testar a hipótese posta nesta pesquisa: a de que os deputados capixabas alocam recursos, via emendas orçamentárias individuais, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

Aliada à investigação quantitativa serão acrescentadas as informações obtidas em entrevistas em profundidade realizadas com os envolvidos no processo orçamentário capixaba. As colocações alcançadas com a pesquisa qualitativa nos ajudaram a compreender a complexidade das relações dispostas em torno das emendas individuais à LOA, e nos forneceram dados capazes de “aparar algumas arestas”, para a melhor percepção da estratégia parlamentar via emendas ao orçamento e da conexão eleitoral.

² De forma simplificada, o NER é a indicação de um índice criado para classificar o perfil geográfico do voto dos parlamentares a partir da concentração/dispersão dos votos recebidos nas Microrregiões do Espírito Santo. Quanto maior o NER, maior dispersão de votos. Em contrapartida, quanto menor o NER, mais concentração de votos em uma determinada Região.

³A divisão do Espírito Santo em 10 Microrregiões foi estabelecida pela Lei Lei Nº 9.768/11. São elas: Caparaó, Central Serrana, Central Sul, Centro-Oeste, Litoral Sul, Metropolitana, Nordeste, Noroeste, Rio Doce, Sudoeste Serrana. O Estado possui o total de 78 municípios.

As entrevistas⁴, quando bem realizadas, permitem ao pesquisador:

‘uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados(DUARTE, 2004, p.215).

Como instrumento de coleta de dados, a entrevista também está sujeita aos cânones do método científico, entre eles, a procura de objetividade, ou seja, “[...] a tentativa de captação do real, sem contaminações indesejáveis nem da parte do pesquisador nem de fatores externos que possam modificar aquele real original” (HAGUETTE, 2010,p.81). Considerando, no entanto, que a “captação do real” não é plenamente possível.

Nesse sentido, pensando nas possíveis imprecisões e no controle de qualidade dos dados, sempre que possível, os relatos das entrevistas são contrastados com as informações contidas nos bancos de dados e, em alguns casos, com reportagens divulgadas na mídia local, na medida em que “[...] uso sistemático de dados de outras fontes relacionadas com o fato observado a fim de que se possa analisar a consistência das informações e sua validade” (HAGUETTE, 2010, p .84).

Foram realizadas 7 entrevistas, entre os meses de abril e maio de 2019, no interior da ALES (nos gabinetes dos deputados ou nas dependências de duas Comissões da Casa). As entrevistas duraram, em média, 40 minutos⁵ e foram concedidas a partir de 3 roteiros pré-estabelecidos (um direcionado aos deputados, outro a deputados membros da Comissão de Finanças – que se repetem, visto que os membros da Comissão também responderam às questões identificadas no roteiro destinados aos deputados em geral - e um outro à técnicos da Casa Legislativa). Dos entrevistados, 5 foram deputados capixabas (presentes na ALES durante o período estudado) e 2 técnicos da Casa.

⁴A entrevista pode ser definida como um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado. As informações são obtidas através de um roteiro de entrevista constando de uma lista de pontos ou tópicos previamente estabelecidos de acordo com uma problemática central e que deve ser seguida” (HAGUETTE, 2010, p.81).

⁵ As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados.

Na seleção dos parlamentares foram observados alguns critérios: deputados com base eleitoral tanto na Região Metropolitana como no Interior e de partidos de centro, direita e esquerda. Em alguns casos, além dos critérios já mencionados, consideramos a experiência anterior na Comissão de Finanças. Os técnicos selecionados foram aqueles que, indicados entre outros, possuíam maior *expertise* no processo orçamentário. Notadamente, no processo de elaboração das emendas individuais ao orçamento. Os entrevistados foram classificados no decorrer do texto por números cardinais a fim de não serem identificados.

Encadeamento dos Capítulos

Este trabalho está organizado em 4 capítulos, além da introdução e das considerações finais e será conduzido da seguinte forma: o Capítulo I abordará os aspectos teóricos para a posterior solução do problema de pesquisa objeto da presente tese. Nele serão apresentados, com base nos pressupostos determinantes institucionais, uma parcela importante da literatura nacional sobre o Poder Legislativo e o processo orçamentário. Além das análises da conexão eleitoral e do comportamento parlamentar.

No Capítulo II discutiremos o processo de construção do orçamento no Espírito Santo a partir dos aspectos normativos e operacionais contidos no interior da Casa de Leis capixaba. Serão traçadas as atribuições contidas e a estrutura organizacional que conferem estrutura única à ALES, bem como aspectos operacionais importantes na condução no processo de emendamento às LOAs.

O Capítulo III se destina à análise dos dados das estratégias dos deputados capixabas, via emendas individuais às LOAs correspondentes às 17ª e 18ª Legislaturas, inclusive, com a verificação de algumas hipóteses construídas pela teoria e que se demonstraram importantes as nossas análises. Dentre elas, a de que partidos de esquerda se projetam mais em ações tidas como de benefício difuso (emendas universais e setoriais) e menos em de transferência de benefícios concentrados (locais e para entidades) (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011). E de que regiões distintas (metropolitana e interior) teriam vetores diversos de comportamento político: interior ao clientelismo e localismo e região metropolitana ao universalismo (CARVALHO, 2003).

Ademais, teceremos considerações acerca do funcionamento e impacto dos acordos informais (entre Executivo e Legislativo) no processo orçamentário, em especial, na estratégia dos deputados capixabas em relação à alocação de recursos através das emendas orçamentárias.

O Capítulo IV, por sua vez, tem o objetivo de verificar se a lógica da conexão eleitoral se aplica às emendas individuais ao orçamento dos deputados capixabas, ao longo das 17^a e 18^a Legislaturas. Para tanto, nos dedicaremos ao exame do perfil geográfico do deputado capixaba. Posteriormente, examinaremos se a atuação do deputado estadual é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais. A hipótese que nos orienta é a de que os deputados estaduais alocam recursos, via emendas orçamentárias, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

Por fim, serão apresentadas as conclusões.

CAPÍTULO I

PODER LEGISLATIVO, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CONEXÃO ELEITORAL: PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA CIÊNCIA POLÍTICA

Este estudo busca identificar a atuação dos deputados capixabas, a partir das emendas individuais que foram inseridas ao orçamento, ao longo da 17ª e 18ª Legislatura (2011 – 2018 que, por sua vez, correspondem às LOAs de 2012⁶ -2019), bem como verificar se essa estratégia é direcionada às suas bases eleitorais, ou seja, perceber se há conexão entre a produção do parlamentar via emendas e a destinação das mesmas.

No intuito de estabelecer um horizonte teórico para a presente tese, este capítulo se divide da seguinte forma: na primeira parte serão apresentadas algumas considerações sobre a elaboração do orçamento, bem como sobre as emendas individuais ao orçamento. Na segunda parte, tendo como pressuposto determinantes institucionais, discute-se uma fração importante da literatura nacional a respeito do Poder Legislativo e do processo orçamentário que se dividem, basicamente, em duas grandes filiações teóricas (distributivista e partidária) com eixos explicativos diversos. A terceira parte dedica-se às análises da conexão eleitoral e do comportamento parlamentar. Nela são auferidas as disposições teóricas sobre o impacto da arena eleitoral no comportamento do parlamentar nos trabalhos legislativos. A quarta parte visa discutir a conexão eleitoral a partir de uma variável importante em todas as análises do Legislativo: a sua relação com o Executivo.

⁶ Vale ressaltar que os Projetos de LOAs são votados no ano anterior ao seu exercício. Desta forma, os parlamentares eleitos para a 17ª Legislatura somente tiveram a oportunidade de realizar emendas à LOA de 2012 (votada ao final de 2011). Pelo mesmo argumento, houve a necessidade de inclusão das análises LOA de 2019, tendo em vista o fato de que a mesma foi emendada pelos parlamentares da 18ª Legislatura.

1.1 Processo Orçamentário e atuação do Poder Legislativo via emendamento: considerações normativas preliminares

Um dos elementos centrais para o desencadeamento deste capítulo é a compreensão sobre o processo orçamentário. Importante mencionar que as regras gerais sobre o processo orçamentário federal (notadamente as contidas na CRFB/88) também são observadas em nível subnacional (observadas as possíveis diferenciações). Trata-se de um aparato eminentemente normativo e técnico. Todavia, a sua aprovação perpassa pela esfera da política. Assim, compreender essa interface ajuda a perceber como se processa o cotidiano do legislativo estadual, no que tange ao manuseio da peça orçamentária enviada pelo executivo.

O processo orçamentário possui três instrumentos normativos fundamentais: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Estes, por sua vez, são responsáveis pelo o planejamento da administração pública nas três esferas da federação (união, estados e municípios).

O PPA consiste num plano estratégico de médio prazo, em que há a definição, por um prazo de 4 anos (vigente do segundo mandato atual ao primeiro ano do mandato seguinte), das prioridades e metas do governo, além da oferta permanente de serviços públicos. Cabe ao Presidente da República o envio da respectiva peça ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato e deverá ser votada até o dia 22 de dezembro do mesmo ano. O PPA é a grande lei de planejamento dos governos (em suas várias esferas, que configuram competências diversas definidas na CRFB/88) e faz o vínculo entre o plano estratégico e as LOAs de cada ano.

A LDO, por sua vez, como o próprio nome sugere, traça as diretrizes necessárias à elaboração do orçamento. Nela há a informação de como a LOA deverá ser elaborada, organizada e executada e quais gastos são prioritários para aquele período (com os ajustes relativos as metas de governo para o ano seguinte). Deve ser enviada ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano e votada até o dia 17 de julho. É o único projeto de lei que, caso não seja votado no prazo estabelecido, impede o início do recesso do Congresso Nacional. A LDO é o elo entre o planejamento

estratégico de médio prazo (PPA) e o plano operacional de curto prazo representado pela LOA.

A LOA, por sua vez, inclui a previsão de receitas e despesas dos governos. É no orçamento que devem estar as necessidades da população e com que recursos essas necessidades serão custeadas. A elaboração do orçamento se dá no interior do Executivo (que deverá enviar o projeto de lei orçamentária até o dia 31 de agosto de cada ano), porém a aprovação fica a cargo do Legislativo (que tem o prazo final de 22 de dezembro para tanto). Isso em qualquer esfera de governo.

As peças orçamentárias são debatidas no interior do Legislativo, momento em que este poderá emendá-lo. A capacidade de emendamento às Leis Orçamentárias confere uma possibilidade de participação dos parlamentares na condução das políticas. Nesse sentido, a LOA desperta interesse dos parlamentares devido ao seu conteúdo, “[...] qual seja, a previsão da receita e a fixação da despesa de modo a permitir a atuação estatal para o alcance dos objetivos planejados” (CAMBRAIA, 2011, p.2).

Desta forma, as emendas individuais⁷ às leis orçamentárias constituem instrumento de democratização ao processo visto que possibilitam a participação dos representantes da sociedade (via Poder Legislativo) na definição das políticas públicas. “[...] Para os parlamentares, essa faculdade representa ainda, a oportunidade de atender aos pedidos de verbas que lhes permitem renovar e reforçar seus relacionamentos políticos” (CAMBRAIA, 2011, p.2), numa estratégia que pode render dividendos eleitorais ao parlamentar. Desta forma, a apresentação da emenda, por si só, possui um conteúdo eminentemente político.

Vale ressaltar que o uso das emendas orçamentárias é tema controverso. A liberação de recursos via emendas orçamentárias é, em muitos casos, associada sobretudo na mídia, troca de favores/apoio político⁸. Contudo, as emendas podem ser

⁷No plano federal, emendas podem ser individuais e coletivas (de bancadas estaduais e de comissão) e as de relatoria elaboradas pelos relatores. Nos estados existem variações regimentais (no Espírito Santo, objeto de estudo dessa tese, somente há possibilidade de emendas individuais e da emenda de relator (no caso, do relator-geral, visto que a regra não permite relatores parciais/setoriais) ao orçamento.

⁸ Para maiores informações vide: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-agiliza-liberacao-de-25-bi-em-emendas-para-aprovar-reforma-da-previdencia-23793410>
<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/denuncias-contratemer-movimentaram-r-66-bilhoes-em-emendas-parlamentares/>

visualizadas como um recurso importante para enfrentamento de problemas, como, por exemplo, a redução de desigualdade ou podem acarretar distorções quando determinadas localidades (que possuem representantes nas Casas Legislativas) recebem mais recursos em detrimento de outras que não possuem representantes no parlamento.

1.2 Poder Legislativo e Processo Orçamentário: um breve relato sobre a literatura nacional

A organização parlamentar possui implicações no processo decisório e gera efeitos na produção de leis, na medida em que o processo decisório é resultado da convergência entre as regras impostas pelas instituições políticas (contexto institucional que cerca a atuação do indivíduo) e o comportamento dos parlamentares como atores políticos pertencentes a uma determinada arena parlamentar. A lógica de funcionamento do sistema está atrelada às regras formais do jogo, que estabelecem diferentes padrões de poder que acabam por influenciar os resultados do jogo político e a produção das políticas públicas.

As análises a serem desenvolvidas têm como parâmetro o novo institucionalismo e partem do pressuposto de que as regras do jogo restringem a atuação dos atores políticos e, como consequência, os resultados possíveis do jogo. O novo institucionalismo de escolha racional⁹ atribui centralidade ao contexto

<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VqnVCM3000009af154d0RCRD.html>

⁹A *Teoria da Escolha Racional* não é corrente uníssona de pensamento na Ciência Política. Existem outras duas escolas de pensamento comum na literatura: o institucionalismo histórico e o sociológico (HALL; TAYLOR, 1996). O *Novo Institucionalismo Histórico* informa que as instituições delimitam sim o comportamento do indivíduo, entretanto tanto as instituições como as decisões tomadas pelos atores políticos estão imergidas em processo histórico. A construção de um arranjo em torno de uma decisão no presente é condicionada por decisões tomadas ou desencadeadas no passado, de modo que a avaliação aceita no presente de uma determinada instituição pressupõe a avaliação das decisões anteriores tomadas pelos atores históricos que criaram esta mesma instituição. Assim, o institucionalismo histórico concentra suas análises sobre as instituições no estudo da evolução histórica da estrutura organizacional em uma determinada comunidade política formal, com ênfase nas relações de poder e, conseqüentemente, na distribuição assimétrica de recursos que faz com que certos atores tenham preponderância estratégica e maior influência no processo decisório que outros. Já o Novo Institucionalismo Sociológico, tem suas análises concentradas na forma como “[...] as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 210). Desta forma, as instituições seriam responsáveis por fornecer matrizes cognitivas pelas quais os indivíduos assimilam comportamentos legítimos, aceitos e não simplesmente maximizadores.

institucional (regras) para explicar o comportamento dos atores políticos. O novo institucionalismo de escolha racional traz consigo os elementos eficazes ao desvendamento do processo decisório orçamentário intraparlamentar¹⁰, bem como da tomada de decisões em um ambiente institucionalizado – no caso desta tese, de uma arena legislativa subnacional, a ALES.

Os estudos legislativos, que tiveram como ponto de partida e *locus* ideal as análises do Congresso Norte-Americano, desenvolveram-se, especialmente, com base em três modelos teóricos distintos de organização parlamentar segundo o novo institucionalismo de escolha racional: o modelo partidário (McCUBBINS & COX, 1993), o distributivista (SHEPSLE & WEINGAST, 1995) e o informacional (KHREIBEL, 1991). Essas vertentes explicativas da organização legislativa possuem consequências distintas na compreensão da dinâmica parlamentar e, por decorrência, na interpretação do resultado do jogo político (CARVALHO, 2003).

De modo bem sintético, pode-se dizer que o modelo distributivista identifica a prática de políticas clientelistas, com a consequente alocação de verbas governamentais para as bases, como garantia de bons dividendos eleitorais visando à reeleição dos parlamentares.

Para a vertente partidária, os partidos detêm a capacidade de controlar a agenda decisória (determinar quanto e o que será objeto de decisão) através de seus líderes no interior da casa legislativa. É dessa característica que advém sua força. A liderança partidária garante a estabilidade em torno de uma agenda, explicando, em certa medida, a disciplina que os partidos demonstram em sua atuação intraparlamentar.

Para o modelo informacional, “[...] a assimetria de informações implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Indivíduos racionais, com suas preferências particulares, podem optar por não fazer públicas as informações de que dispõem” (LIMONGI, 1994, p.21). Desta forma, a assimetria de

¹⁰ Dado o objetivo geral da pesquisa proposta de identificar a estratégia de atuação do parlamentar estadual através das emendas orçamentárias e se essa estratégia é direcionada para as suas bases eleitorais (é notório que o deputado tem sua atuação condicionada às regras institucionais estabelecidas).

informações geraria interesse na *expertise* do parlamentar e, as comissões seriam, por excelência, o local para o desenvolvimento dessa prerrogativa.

Um ponto de convergência entre os três modelos analíticos refere-se à questão da instabilidade das decisões e o quanto as instituições políticas podem assegurar esta estabilidade, possibilitando decisões coletivas estáveis. O ponto de divergência está na análise da natureza dos interesses atingidos através das decisões coletivas: se é de cunho mais particularista (*porkbarrel*) ou mais coletivo (*informação*) (NASCIMENTO, 2010). Cabe ressaltar que os modelos informacional, partidário e distributivista não são excludentes. A ideia central é perceber a instância preponderante na atividade parlamentar em um determinado *locus* institucional.

Tendo os estudos legislativos sido uma construção teórica norte-americana, a importação dessa literatura não se deu de forma acrítica na literatura nacional. O que não poderia ser diferente, na medida em que existem especificidades no sistema político brasileiro que compõem resultados diversos. O padrão organizacional do legislativo brasileiro é diverso do norte-americano. No Brasil, a dinâmica é de centralização dos trabalhos nas mãos dos partidos e de grande expressividade do executivo com seus amplos poderes para legislar, o que não ocorre no congresso estadunidense (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). As análises dos Legislativos brasileiros são as mais variadas. No entanto, optamos (devido ao objeto de estudo desta pesquisa) em nos concentrar naquelas que dizem respeito à dinâmica orçamentária.

A disposições teóricas no Brasil sobre a participação do Legislativo no processo orçamentário se divide em duas grandes filiações teóricas (distributivista e partidária), que, a partir das Teorias Positivas de Organização Legislativa, seguem, basicamente, dois eixos explicativos: 1) um que identifica a hipótese central da vertente distributivista, ou seja, a de que o processo orçamentário representa um meio segundo o qual os deputados direcionam recursos aos seus distritos eleitorais, com vistas à reeleição; 2) a atuação individual não seria o caminho ideal para o alcance dos resultados desejáveis, na medida em que o processo orçamentário é moldado por atores coletivos (dentre eles os partidos políticos, os grupos de pressão) como forma de atender às preferências individuais dos parlamentares (LAPA, 2007).

No intuito de desvendar as dinâmicas que envolvem o legislativo e o processo orçamentário na literatura, destacamos alguns pontos a serem melhor debatidos: a influência do desenho institucional na configuração dos resultados políticos, as preferências alocativas dos parlamentares e a conexão eleitoral como fator explicativo do comportamento parlamentar, além da relação entre Executivo e Legislativo.

Pereira e Muller, em estudo desenvolvido a respeito da execução das emendas orçamentárias individuais e as votações nominais no plenário da Câmara dos Deputados e, tendo como parâmetro a informação de que a execução¹¹ orçamentária é um dos grandes mecanismos que o Executivo detém para negociar suas preferências com a coalisão, identificam que “[...] as regras vigentes proporcionam ao Executivo, instrumentos para controlar o processo de modo a criar uma “moeda” política de baixo custo extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalisão no Congresso”(PEREIRA;MULLER, 2002, p.267).

Desta forma, a execução das emendas seria utilizada como instrumento de barganha de apoio político. Aqui, cabe destacar que o jogo orçamentário não se encerra com a aprovação do PLOA no Congresso e posterior sanção do chefe do Executivo nacional. “[...] É possível a modificação do projeto via créditos adicionais que abrem a possibilidade de introduzir novas emendas com potencial de redistribuir recursos, além da discricionariedade do Executivo em executar ou não as respectivas emendas inseridas na LOA¹²” (PEREIRA; MULLER, 2002, p. 269).

Os autores, a partir do pressuposto de que a maioria dos parlamentares utiliza a prerrogativa de propor emendas no intuito de beneficiar suas bases eleitorais¹³ utilizando-se de uma estratégia clientelista visando maximizar um futuro eleitoral, concluíram que é plausível supor que o Executivo, que possui discricionariedade na execução do orçamento, se utilize dessa prerrogativa para pressionar os parlamentares. Assim, o presidente recompensaria, através da execução de emendas individuais ao orçamento, os parlamentares que votam favoravelmente aos projetos

¹¹ As emendas à LOA são votadas e aprovadas no interior do Legislativo. Contudo, a execução (ou não) dessas emendas cabe, posteriormente ao executivo.

¹² Atualmente, há uma limitação a essa discricionariedade de execução das emendas individuais ao orçamento por parte do Executivo imposta pela EC 86/2015.

¹³ O argumento é comumente encontrado da mídia (conforme identificado na página 11) , bem como as recorrentes notícias de liberação de recursos, pelo Executivo, em troca de apoio político para aprovação de certas medidas.

de interesse do governo. Em contrapartida, puniria os que não votam a favor de sua agenda com a não execução orçamentária (PEREIRA; MULLER, 2002).

Complementam:

Dessa maneira, em vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil (PEREIRA; MULLER, 2002, p.274).

Entretanto, é de se pensar que se ao parlamentar coubesse somente a estratégia de, na arena eleitoral, arrecadar e alocar recursos para a sua base eleitoral e, na arena legislativa, conquistar apoio do Executivo para a liberação dos recursos, seria possível concluir que a filiação partidária é dispensável (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Ocorre que, para Limongi e Figueiredo (2005), a simples constatação de que as emendas individuais convivem com as coletivas (de comissão, de bancada) e que, inclusive, em nível federal, as coletivas possuem preferência em termos de execução, já é capaz de colocar em xeque a importância da atuação individual/clientelista dos deputados. Ademais, a lógica da utilização da execução das emendas como “moeda de troca” pressupõe que os parlamentares possuem um interesse em comum e uniforme: a promoção de políticas clientelistas que garantiriam sua reeleição.

Nessa esteira, Executivo e Legislativo estariam em lados opostos no que tange à alocação de recursos públicos, na medida em que, quando da execução de uma emenda parlamentar o Executivo estaria atuando em oposto às suas prioridades. A tese da utilização da execução das emendas como “moeda de troca” desconsidera a configuração partidária e a organização da coalisão de apoio (ou não) do governo e considera primordial a centralização da execução orçamentária, quando na verdade há delegação de poder para as lideranças partidárias (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Em pesquisa relativa à aprovação e execução das emendas individuais no período de 1996 a 2001, os autores constataram que a filiação partidária é o fator

explicativo preponderante da votação em plenário e da execução de emendas ao orçamento. Neste sentido, as análises de Pereira e Muller (2002) restariam prejudicadas, na medida em que não existem trocas por não haverem duas agendas distintas (uma do Executivo e outra do Legislativo). Se em um dado momento existirem duas agendas, essas são a do governo e a da oposição. Em relação às emendas individuais, há somente uma agenda a considerar: a do governo, visto que “[...] ao executar as emendas individuais, o Executivo está implementando a sua agenda, à qual uma parte dos legisladores está associada politicamente, o que inclui, obviamente, a arena eleitoral” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 760).

Cumprе mencionar as disposições da Emenda Constitucional¹⁴ 86/2015, conhecida como Emenda do Orçamento Impositivo, que inseriu na CRFB/88 a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo (emendas individuais), em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165, da CRFB/88.

Ademais, tramita no Congresso nacional a PEC 34/2019, que altera os artigos 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. A referida PEC já foi aprovada no âmbito do Senado Federal. Se aprovada e incorporada ao texto constitucional, a relação entre Executivo e Legislativo no que tange à execução orçamentária poderá ser afetada. Necessário se faz destacar que os valores que envolvem as emendas de bancadas são superiores aos valores definidos para as emendas individuais, em nível federal. Portanto, a discricionariedade do Executivo na execução pode ser tornar cada vez menor. Desta forma, devemos ficar atentos ao fato de que as alterações constitucionais, no que tange à imposição de execução de parte das emendas individuais com a EC 86/2015 e uma possível aprovação da PEC 34/2019, podem nos indicar impactos na dinâmica

¹⁴ Atentamos ao fato de que a EC 86/2015 (que trata do orçamento impositivo) confere a obrigatoriedade da execução da emenda, mas não remete imposição no que tange ao tempo/momento da execução da emenda o que ainda confere, em certa medida, discricionariedade do Executivo neste ponto.

entre Legislativo e Executivo no que se refere à execução das emendas orçamentárias.

Complementando as análises até então desenvolvidas, Vasselai e Mignozzetti (2014) propuseram uma reavaliação da relação entre emendas individuais e votação nominal dos parlamentares (o quanto os parlamentares votam próximo aos interesses do Executivo). A pesquisa teve como recorte temporal os anos de 1996 a 2010 e o intuito de cobrir uma lacuna dos estudos anteriores: o exame do fator temporal (defasagem de tempo ente execução das emendas individuais e as votações em plenário).

Os resultados encontrados não permitem sustentar a hipótese tão popularmente difundida de que a execução, por parte do Executivo, das emendas ao orçamento feitas pelos deputados tem impacto sistemático relevante sobre como esses parlamentares votam na Câmara dos Deputados. Pelo contrário, uma vez corrigida a autocorrelação serial presente na proximidade e entre o ponto ideal de deputados e o ponto ideal do governo, o papel das emendas jamais se mostra estatisticamente significativa. Diga-se de passagem que, do ponto de vista do poder preditivo em modelos bivariados, mesmo sem essa correção o poder preditivo da execução das emendas sobre a proximidade entre parlamentares e Executivo é praticamente nulo, enquanto o pertencimento à coalizão governamental tem poder preditivo bastante elevado.[...] Mais importante, os resultados sobre o papel da pertença à base de governo sobre a proximidade dos pontos ideais de deputados e do governo são expressivos também do ponto de vista de inferência estatística” (VASSELA; MIGNOZZETTI, 2014, p. 843).

Portanto, existem controvérsias empíricas/metodológicas que evidenciam a tese das emendas como “moeda de troca”. Reforçam os autores que, “[...] não há razões empíricas suficientes para afirmar, como é costumeiro, que as emendas dos parlamentares ao orçamento seriam uma verdadeira moeda de troca na obtenção de apoio parlamentar” (VASSELA; MIGNOZZETTI, 2014, p. 844).

Há uma lacuna nas análises do emendamento ao orçamento até então desconsiderada pelos estudiosos que se apresenta com a necessidade de voltarmos nosso olhar para o impacto dos acordos informais no decorrer do processo orçamentário. A literatura até então se concentra nos mecanismos formais (regras) capazes de influenciar o processo orçamentário (poderes institucionais do Executivo, da mesa diretora, do colégio de líderes, a gestão de coalizões). Cumpre destacar que esta é uma questão que será por nós enfrentada em momento oportuno, na medida

em que as entrevistas realizadas nos mostraram a importância das análises dos instrumentos informais na condução do orçamento na ALES, durante as 17ª e 18ª Legislaturas.

Com o objetivo de preencher um pouco essa lacuna, Praça, Lopes e Belmar (2017), a partir de um estudo sobre as emendas orçamentárias em nível federal, constataram que há uma negociação entre o relator (realizada através do “parecer preliminar”), deputados e senadores, para o estabelecimento de uma cota dedicada à inclusão das emendas individuais na lei orçamentária. Desde 2002, com a aprovação da resolução 1/2001 no Congresso, o relator é o responsável por propor o estabelecimento da cota de emendas individuais. Caso essa cota não seja respeitada, o parlamentar prejudicado detém mecanismos formais para questionar a não observância da cota. Desta forma, há uma definição formal de quem é responsável por definir a cota de emendas individuais (relator) e instrumentos institucionais para questionar a não observância da respectiva cota. Todavia, a cota ainda é negociada informalmente.

1.3 Conexão Eleitoral e Comportamento Parlamentar

O processo de redemocratização brasileira revelou um diagnóstico de inviabilidade democrática, por grande parte dos teóricos, devido à uma espécie de combinação explosiva de presidencialismo, sistema partidário pouco institucionalizado e características da legislação eleitoral pátria (que, entre outros institutos, previa o sistema proporcional de listas abertas). Desta forma, o sistema institucional brasileiro tenderia a ser um sistema inoperante. Um dos pontos-chaves desses estudos passou a girar em torno das análises dos impactos do sistema eleitoral na dinâmica partidária e no comportamento dos parlamentares na arena legislativa (vide dentre outros, AMES, 2001 e MAINWARING, 2001).

A tese do “voto pessoal” (MAYHEW, 1974), que encontrou terreno fértil nas análises do Congresso Norte-Americano, pressupõe que o maior objetivo do ator político é a reeleição. Logo, parlamentares atuam no intuito de maximizar suas chances na arena eleitoral visando a reeleição. Esse direcionamento deve ser

compreendido como resultado imediato da elaboração de políticas e da negociação entre os atores na arena parlamentar.

Uma espécie de junção de uma atuação visando a reeleição (a partir dos respectivos incentivos eleitorais) com o voto personalizado, resultaria em políticas distributivistas como comportamento primordial do legislador. A partir desse ponto de partida analítico, Mainwaring (2001) e Ames (2001) desenvolveram seus trabalhos sobre o sistema político brasileiro. A lógica de funcionamento do parlamento e, conseqüentemente, do comportamento do legislador pode ser compreendida através da perspectiva da conexão eleitoral. Ou seja, da centralidade da dimensão geográfica do voto e do impacto dessa dimensão na atuação do congressista na arena parlamentar (que tenderia a operar visando alocar benefícios para suas bases eleitorais).

Mainwaring (2001) investigou o grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro e de alguns problemas subsequentes à democratização do país. Baseado na identificação de algumas regras eleitorais capazes de condicionar o comportamento dos atores políticos como, por exemplo, a descentralização do processo de seleção dos candidatos ao pleito e o sistema proporcional de listas abertas, conclui que essas regras funcionariam como incentivo a uma atuação de forma individualizada do parlamentar na arena legislativa.

Mainwaring (2001, p.33) constata que, no Brasil, os partidos políticos possuem “[...] raízes tênues na sociedade e escassa legitimidade, exercendo pouca influência sobre os representantes no Congresso”, o que resultaria em baixa institucionalidade. Esta baixa institucionalidade, por sua vez, tem íntima ligação com o fato de “[...] as elites políticas forjarem deliberadamente normas institucionais que favorecem os *cath-all parties*, descentralizados, indisciplinados e individualistas” (MAINWARING, 2001, p. 34). De acordo com o autor, as elites políticas brasileiras criam partidos a fim de implementar suas preferências, no mesmo raciocínio, líderes políticos os extinguem quando os consideram uma ameaça. Partidos políticos são visualizados, com frequência, não como fator indutor democrático e, sim, como um obstáculo à governabilidade. A baixa institucionalidade dos partidos aliada à confiança do brasileiro no clientelismo são embaraços que tendem a acarretar problemas da democracia brasileira.

Para Ames (2001), o modelo distributivista de organização dos legislativos tem como fator preponderante a dimensão geográfica do sistema eleitoral que condiciona a atuação dos atores políticos de forma particularista (custos difusos e benefícios agregados). As emendas orçamentárias possuem papel fundamental nessa lógica, sendo apontadas como uma estratégia ótima (com a consequente alocação de recursos para as bases eleitorais) direcionada à reeleição.

Figueiredo e Limongi (1999), rebatem a ideia de ingovernabilidade do sistema político brasileiro (devido à combinação de presidencialismo, partidos pulverizados e regras eleitorais de dispersão) com o argumento de que o Executivo possui recursos institucionais, como a prerrogativa de urgência, as competências legislativas privativas e o poder de editar medidas provisórias, que podem ser usados como instrumentos de controle da agenda por parte do Executivo, viabilizando a governabilidade. No que tange ao processo orçamentário, apontaram as limitações para a incorporação da premissa dos estudos Norte-Americanos traçados por Mayhew (1974) de que os parlamentares perseguem o objetivo da reeleição e, para tanto, estabelecem vínculos pessoais com seus eleitores, para os estudos do legislativo brasileiro (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002).

Limongi e Figueiredo (2002), em trabalho intitulado “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, empreenderam esforços no sentido de apresentar um argumento contrário à transposição da tese do voto pessoal para o Brasil, na medida em que a capacidade dos parlamentares aprovarem políticas depende, de fato, da organização do processo decisório, notadamente, da distribuição de direitos e recursos aos parlamentares. O sistema político nacional não gera condições motivacionais e institucionais para tanto. Ademais, parlamentares não possuem preferências homogêneas e sim perseguem objetivos diversos e, para tanto, atuam estrategicamente de forma diversa.

Assim, os autores sustentam seus argumentos a partir de algumas constatações: a) os incentivos das leis eleitorais (listas abertas e representação proporcional) de fato incorreriam na atuação em prol do voto pessoal, todavia os resultados encontrados foram no sentido de que os retornos eleitorais dessa estratégia não se mostraram expressivos; b) as regras do processo orçamentário não visam atender única e exclusivamente ao interesse eleitoral imediato e individual dos

parlamentares; (c) a forte presença dos partidos políticos agrupados em dois grandes grupos: situação e oposição; (d) no que tange à política orçamentária, a forte concentração de poderes pelo Executivo (que possui competência constitucional privativa para a proposição de leis orçamentárias) e a centralização do processo decisório no interior do Legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002).

Carvalho (2003), por sua vez, explorou as hipóteses derivadas do modelo distributivista de análise dos legislativos para um conjunto seletivo de ações e percepções dos parlamentares brasileiros ao longo de duas legislaturas (1994-1998) no intuito de verificar o possível impacto da origem geográfica dos deputados no interior do Legislativo. Ou seja, se os incentivos da arena eleitoral adentrariam nos corredores do Congresso. Sendo assim, a conexão eleitoral passaria ser uma das chaves de compreensão do *modus operandi* do Legislativo. A visão estilizada do que se passa do lado de fora das paredes do Congresso e a transposição mecânica das propriedades da arena eleitoral Norte-Americana à brasileira com a combinação de dois grandes incentivos aos deputados: reeleição e voto personalizado seriam capazes de trazer a priorização de políticas com custos difusos e benefícios concentrados.

No entanto, no Brasil essa combinação não é tão factível assim, na medida em que os nossos representantes “[...] embora eleitos com base no voto personalizado, o sistema proporcional por nós adotado, como é fartamente lembrado pela literatura, faculta aos candidatos a deputados estratégias múltiplas para a obtenção de uma cadeira legislativa” (CARVALHO, 2003, p. 212). Estratégias diferenciadas para obtenção do voto (conjunto de incentivos diversos) presumem diferentes formas de atuação dos parlamentares.

A partir de um conjunto de indicadores (projetos de lei, requerimentos, discursos em plenário e emendas orçamentárias, além das evidências atitudinais), Carvalho (2003) aponta para as seguintes observações: 1) o paroquialismo legislativo (vetor distributivista de análise com atuação preponderante do parlamentar via políticas com custos difusos e benefícios agregados) só se aplicaria, em nosso caso, aos deputados com distribuição geográfica de votos dominante; 2) variáveis partidárias mostraram rendimento na explicação de algumas análises. Portanto, é preciso “[...] retirar dos modelos distributivista e partidário qualquer pretensão de

exclusividade teórica no que se refere à compreensão dos aspectos analisados no nosso Congresso, na medida em que há um rendimento conjunto para ambas referências teóricas” (CARVALHO, 2003, p. 213).

Concluimos daí que, em situação hipotética de afrouxamento e descentralização da estrutura decisória no interior do Congresso, os dilemas resultantes da lógica do particularismo teriam dimensão distinta daquela vislumbrada pelos teóricos distributivistas em relação ao Congresso norte-americano. Não teriam impacto capaz de se generalizar por todo o Legislativo, como querem alguns teóricos para o caso norte-americano” (CARVALHO, 2003, p. 213).

Autores como Ivan Carlos Lago e Edegar Rotta (2014) mensuraram o impacto das emendas orçamentárias sobre as chances de reeleição dos deputados federais do Sul do Brasil (entre os anos de 1998-2010), a partir de um determinado dado: “[...] o aumento ou diminuição da votação do deputado, entre duas eleições consecutivas, nos municípios que foram beneficiados com a proposição, de autoria do mesmo deputado, de emendas orçamentárias, bem como sua respectiva liberação ou não” (LAGO; ROTTA, 2014, p. 144). Desta forma, concluíram que o envio de emendas orçamentárias para as bases eleitorais não é o fator determinante da estratégia do deputado visando à reeleição. A esse dado acrescentam que não é possível identificar o verdadeiro real efeito das emendas orçamentárias sobre a captação de votos necessários à reeleição. O simples argumento de os deputados que mais conseguem liberação de recursos são os que mais se reelegem não possui o condão de justificar que a liberação das emendas seja o fator causal da reeleição.

Ames, Pereira e Rennó desenvolveram um estudo a partir da identificação dos possíveis interesses dos eleitores que seriam capazes de afetar a oferta de políticas distributivistas (do tipo *porkbarrel*¹⁵). O objetivo da pesquisa consistia em verificar “[...] se as percepções do parlamentar sobre a base eleitoral e a estratégia de fornecer *pork* para uma municipalidade específica é consistente com as preferências dos eleitores e com as visões dos congressistas sobre o que os eleitores querem” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p.243).

¹⁵ Os estudos até então existentes sobre políticas do tipo *porkbarrel*, via de regra, enfatizam aspectos negativos das políticas locais, como a ineficiência, o clientelismo e a patronagem. Entretanto, há um outro “lado da moeda” deste tipo de política, visto que ela constitui uma das formas de se obter recursos para localidades que, provavelmente, não seriam contempladas. Desta forma, o legislativo estaria participando ao identificar uma demanda/local de destino até então não visualizada pelo executivo.

A expectativa dos autores é a de que as demandas dos eleitores por *pork* afetem a alocação de recursos e a condução de políticas distributivas pelos parlamentares (que estariam atuando de forma responsiva ao entregarem o que os eleitores desejam). A metodologia de condução da pesquisa se delineou da seguinte forma: 1) análise da preferência dos eleitores de Caxias do Sul (RS) e Juiz de Fora (MG) através de um *Survey* / “Painel de duas cidades” (aplicado durante as eleições de 2002, 2004 e 2006); 2) realização de *Survey* com os deputados federais e senadores para verificar como eles compreendem as demandas de suas bases eleitorais; 3) dados de apresentação e execução das emendas orçamentárias e os resultados eleitorais. Os resultados encontrados pelos autores confirmam as expectativas deles e indicam que, tanto nas eleições de 2002 como na de 2006 fatores como baixo nível de renda e, lado oposto, identificação com o PT (Partido dos Trabalhadores) traduzem efeitos na direção aguardada: menor nível de renda pressupõe maior desejo por políticas do tipo *pork* e afinidade com o PT revela a preferência por políticas nacionais.

Vale ressaltar que, “[...] aparentemente, o apreço por políticas distributivas, como argumentamos no início do texto, não é ideológico, mas sim baseado no fato de o partido de preferência ser ou não do governo” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p 255).

O argumento geral das análises é o de que “[...] os eleitores brasileiros têm fome de *pork*. Creem que a distribuição de *pork* é uma das funções primordiais dos parlamentares e esperam que estes ajam de acordo” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p 252).

Acrescentando, Bezerra (1999, p. 40) sugere que: “[...] em linhas gerais, o destaque para o vínculo com os estados e municípios, o atendimento e a intervenção em favor de pedidos e a atuação fora do Congresso, são elementos que conformam uma concepção específica a respeito da representação parlamentar”. Para o autor, enviar recursos para sua base pode não ser a atribuição principal do parlamentar, mas é a expectativa da população.

1.3.1 Conexão eleitoral e relação Executivo *versus* Legislativo: uma análise da Câmara dos Deputados

No intuito de verificar outras variáveis de impacto na dinâmica eleitoral e comportamento parlamentar, Pereira e Rennó (2007, p.664) em trabalho intitulado: “O que o reeleito tem? O retorno: esboço de uma teoria da reeleição no Brasil”, empreenderam esforços no sentido de identificar os “[...] determinantes do sucesso eleitoral em duas eleições consecutivas para a Câmara dos Deputados, 1998 (ano da reeleição de Fernando Henrique Cardoso) e 2002 (ano em que não houve candidatura para reeleição para presidente)”. O estudo traçado identifica que “[...] uma variável central em uma teoria sobre o sucesso eleitoral de Deputados Federais no Brasil é o fato do Presidente estar concorrendo à reeleição” (PEREIRA; RENNO, 2007, p. 665)

Com bases nessa constatação são enfrentadas questões no sentido de verificar a melhor estratégia para se obter o sucesso eleitoral em um ambiente em que o Executivo domina a agenda de trabalhos e os partidos políticos centralizam as atividades restringindo a capacidade de atuação dos deputados. O entendimento é na direção de que “[...] diante desse quadro de baixos incentivos e fortes restrições para desenvolvimento de uma carreira política baseada em atividades legislativas em Brasília, os caminhos do sucesso eleitoral apontam na direção do reduto eleitoral” (PEREIRA; RENNO, 2007, p. 670).

Os resultados confirmam nossas expectativas. Em 1998, a proximidade com o Presidente teve impacto central no sucesso eleitoral de candidatos à reeleição. Quanto maior a execução orçamentária, bem como o fato de ser membro de um partido da base de sustentação do governo, tiveram impacto positivo e estatisticamente significativo nas chances de vitória eleitoral do Deputado Federal candidato à reeleição. Já em 2002, nenhuma dessas variáveis foi estatisticamente significante (PEREIRA; RENNO, 2007, p. 679).

Isso nos traz a possibilidade de inferir que o impacto positivo da importância do Executivo nas eleições para a Câmara dos Deputados está condicionado ao tipo de eleição do executivo federal (se reeleição ou não). Ademais, podemos acrescentar o fato de que: “[...] a conexão eleitoral brasileira é condicionada pelo executivo, mas o impacto deste último varia de acordo com as características daquele que exerce o cargo: presidentes populares e diretamente envolvidos no processo eleitoral

aumentam as chances de reeleição de seus aliados na Câmara” (PEREIRA; RENNO, 2007, p. 682).

Em trabalho recente, Borges, Paula e Silva (2016) analisaram o impacto das coalizões governativas nacionais e estaduais sobre a geografia do voto das eleições para a Câmara dos Deputados (1998-2010). A premissa é a de que a clivagem governo-oposição impacta decisivamente a distribuição territorial de votos de partidos e candidatos.

[...] Os resultados da análise demonstram que o efeito do posicionamento frente aos governos federal e estadual tem grande peso sobre os padrões de geografia do voto e que o tipo fragmentado-dominante se associa fortemente aos candidatos mais situacionistas. As evidências também indicam que o efeito da incumbência sobre a capacidade dos candidatos de dominar seus municípios-chave é menos relevante do que as vantagens advindas do acesso aos recursos controlados pelo Poder Executivo. O artigo conclui que as hipóteses convencionais sobre a conexão eleitoral merecem ser reavaliadas considerando a preponderância do Poder Executivo e a força dos governos estaduais no presidencialismo brasileiro (BORGES, PAULA, SILVA, 2016, p. 32).

Portanto, ser candidato incumbente de oposição é desvantajoso em relação a estreatantes que contam com acesso, simultaneamente, a recursos do governo federal e estadual (BORGES, PAULA, SILVA, 2016).

Ao longo deste capítulo buscou-se apresentar o escopo teórico pelo qual se orienta esta pesquisa, sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, das estratégias de atuação dos parlamentares, bem como uma abordagem relativa à conexão eleitoral. O arcabouço aqui desenvolvido visa nos fornecer subsídios no intuito de identificar instrumentos/mecanismos capazes de impactar nas posteriores análises das estratégias dos deputados capixabas (se essa estratégia é direcionada para as bases eleitorais) via emendas orçamentárias individuais.

Com base no referencial teórico aqui apresentado, no capítulo seguinte busca-se trazer os estudos legislativos subnacionais, com foco na política orçamentária e nos estudos anteriores sobre a ALES. Além das análises das atribuições da Assembleia Legislativa do Espírito Santo e a configuração de um panorama institucional da ALES no que tange ao processo de emendamento orçamentário.

CAPÍTULO II

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO NO ESPÍRITO SANTO: ASPECTOS NORMATIVOS E OPERACIONAIS NO INTERIOR DA ALES

Este capítulo tem o objetivo de investigar os aspectos normativos e operacionais da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (de sua organização interna), no que se refere ao processo de elaboração/inserção das emendas individuais aos orçamentos correspondentes às 17ª e 18ª Legislaturas. A Assembleia Legislativa do Espírito Santo, como instituição integrada à constitucionalidade e arena de representação parlamentar democraticamente eleita, possui papel fundamental na manutenção da ordem democrática do Estado do Espírito Santo.

O desenvolvimento do capítulo possui a seguinte estrutura: na primeira parte, será apresentada a literatura mais recente sobre política orçamentária nos legislativos subnacionais. Na sequência, os estudos desenvolvidos sobre a ALES, a fim de inserir os estudos até então desenvolvidos sobre a Assembleia capixaba no contexto da federação. Na terceira parte, por sua vez, serão traçados os parâmetros institucionais (atribuições dos deputados individualmente considerados; das bancadas, blocos e lideranças partidárias; das comissões, notadamente, da Comissão de Finanças), que conferem estrutura única à ALES, bem como aspectos operacionais importantes na condução no processo de emendamento às LOAs, inclusive, com a inserção de dados coletados a partir das entrevistas realizadas. Estas, por sua vez, nos concederam elementos adicionais quanto à operacionalização dos trabalhos na ALES para além da construção normativa.

2.1 Legislativos Subnacionais e o Manejo da Política Orçamentária

A enorme diversidade política, econômica e cultural do Brasil, insere uma probabilidade ampla para que se possa ressaltar, em quaisquer análises que abordem unidades específicas, os contrastes institucionais entre os estados que compõem a federação, bem como as possíveis diferenças e similaridades (padrões gerais) entre os sistemas políticos subnacionais e o federal. Nesse sentido, Tomio e Ricci (2012, p. 5) nos informam que “[...] os parlamentos estaduais não são versões em miniatura do poder Legislativo federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória própria dos estados”.

A partir dessa constatação, surge o questionamento: no que tange às análises do processo orçamentário, no âmbito subnacional, como se comporta o poder legislativo? Ao tomar as emendas orçamentárias propostas pelos deputados estaduais da ALES como objeto da pesquisa, pode-se contribuir, em alguma medida, para reforçar um campo temático na literatura em nível estadual.

Há uma produção científica crescente voltada para as análises dos legislativos estaduais que nos permite identificar tanto pontos de convergência como de divergência em relação aos legislativos subnacionais. Tomio e Ricci (2008), após os trabalhos iniciais de Santos (2001), empreenderam importantes estudos e acrescentam um dado importante no que tange aos estudos dos legislativos estaduais: a conexão eleitoral como fator de influência no processo decisório subnacional, conforme veremos posteriormente.

O estudo por eles proposto trouxe a possibilidade de aplicação da hipótese da conexão eleitoral (e o teste empírico desta mesma hipótese, já foi verificado no nível federal) nos legislativos estaduais brasileiros. A pesquisa desenvolveu-se considerando a análise dos projetos de leis propostos entre 1999 e 2002, nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Os dados encontrados por Tomio e Ricci (2008), mesmo não permitindo a formulação de uma hipótese conclusiva no que se refere à possibilidade de aplicação da versão distributivista nos estados pesquisados, indicam que há uma divergência entre os padrões dos estados estudados.

Nos atentando ao fato de que os estudos legislativos em nível subnacional são abordados amplamente na literatura nacional, optamos por nos limitar a apontarmos as principais referências específicas sobre a dinâmica orçamentária em nível subnacional.

Cota Jr., Rodrigues, Sousa e Fonseca (2015) empreenderam análise das emendas parlamentares e da relação entre o Legislativo e o Executivo em Minas Gerais, durante os anos de 2011 à 2014. Os autores constataram que, mesmo possuindo interesse em uma participação mais ativa, via emendas ao orçamento, a capacidade do Poder do Legislativo de interferir de maneira efetiva é pequena. Os acordos entre o Executivo e Legislativo, as regras e procedimentos fazem com que o Executivo tenha um domínio da proposta e que os deputados não consigam desfigurá-la, visto que o Executivo limita as emendas dos deputados a um valor reduzido, incapaz de mudar efetivamente os rumos da política.

A partir da análise do Estado de Minas Gerais (ALMG), os autores concluíram que, nesse modelo que se configura, não há muito espaço para agendas conflitantes, o que faz com que os deputados fiquem limitados a seguir o plano de governo. Assim, a principal dinâmica do Executivo em relação à LOA passa a ser canalizar as demandas dos parlamentares e encaixá-las nos programas existentes. Com relação à execução do valor total emendado na LOA pelos deputados mineiros, os autores trazem a informação de que, do total de emendas aprovadas, mais de 90% foram empenhadas em 2011, 2012 e 2013. Já em 2014 (ano eleitoral) grande parte da despesa governamental foi contingenciada, sendo executada, no caso das emendas, pouco mais de 50% do valor aprovado inicialmente. A alta capacidade de execução orçamentária se deu, em boa medida, pelo fato de que não existiram grandes controvérsias acerca das emendas dos deputados, visto que, em boa medida, a capacidade do Legislativo de impor grandes modificações à LOA é reduzida. Desta forma, o Executivo exerce controle sobre o processo orçamentário, pouco importando a filiação partidária para que a proposta de emenda do deputado seja executada, visto que o impacto geral é pequeno e a proporção de empenho permaneceu constante ao longo do estudo, e é elevada (COTA JR.; RODRIGUES; SOUSA e FONSECA, 2015).

Corrêa (2016), no entanto, investigou os condicionantes da aprovação, rejeição ou modificação das propostas de emendas orçamentárias, feitas individualmente

pelos deputados, aos projetos de lei orçamentárias anuais na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), considerando-se os anos de 2007 a 2010. A hipótese orientadora da pesquisa do pesquisador foi a de que as conexões eleitorais dos deputados, simbolizadas pelo padrão espacial de suas votações, exercem um efeito significativo sobre a chance de aprovação de suas emendas ao orçamento. Para Corrêa (2016), os resultados encontrados evidenciam que a clivagem entre governo e oposição condiciona em grande medida os órgãos a serem beneficiados pelos gastos das emendas. Cabe destacar que os dados indicaram evidências significativas para que a hipótese das conexões eleitorais não seja rejeitada, já que há um efeito significativo dos padrões espaciais de votação sobre a chance de aprovação da emenda.

Eduardo Soncini Miranda (2018), por sua vez, realizou uma análise comparativa das emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual (LOA) nos estados do Rio Grande do Sul (RS), Paraná (PR), São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Espírito Santo (ES) e Bahia (BA), a partir das seguintes variáveis: o desempenho eleitoral no município e o valor/quantidade das emendas alocadas pelos deputados estaduais no município na legislatura posterior a eleição. O autor identificou que existem diferenças quanto às estratégias dos deputados estaduais via emendas individuais ao orçamento nos Estados selecionados. Em alguns Estados da Federação, a conexão eleitoral é parte significativa da estratégia do deputado em outros a conexão simbólica (tentativa de prospecção de votos em municípios não determinantes às suas votações, ou seja, a tentativa de “avançar em novos territórios”) se perfaz como estratégia determinante.

Para o autor, há um primeiro padrão de atuação identificado nos estados do ES, MG, PR e RS. Nessas Assembleias há parâmetro similar de comportamento via emendas individuais ao orçamento, que nos traz a informação de que os valores totais das emendas (entre os anos 2012-2014) representam algo em torno de 3% das receitas totais desses estados. Em um segundo padrão, no qual encontramos as Assembleias dos estados de SP e BA, onde a soma dos valores das emendas dos deputados (entre 2012-2015), chegam a ultrapassar os valores das despesas totais paulistas e baianas em até 171%. Miranda (2018), identifica uma lógica de atuação, nos estados de SP e BA a partir da “conexão simbólica”, onde há a estratégia de busca/pesca de apoio eleitoral em municípios não determinantes do ponto de vista

eleitoral para os deputados. Entretanto acrescenta que, na fase de execução dessas emendas, o padrão da conexão eleitoral (benefício de suas bases eleitorais) se mostra preponderante no caso baiano e paulista.

Nota-se que, embora existam similaridades entre os trabalhos supracitados desta tese, há diferenças quanto ao recorte temporal, e quanto ao objeto de estudo. O enfoque desta pesquisa objetiva verificar se há conexão entre as emendas ao orçamento e as bases eleitorais do deputado, além de traçar a estratégia do deputado capixaba na alocação de recursos, via emendas individuais ao orçamento. Ademais, nos projetamos em uma análise mais profunda, a partir de uma análise comparativa entre duas legislaturas na ALES e da combinação de uma metodologia quantitativa e qualitativa (análises de dois bancos de dados e entrevistas em profundidade). A inserção das entrevistas nos trouxe elementos da dinâmica real que envolve a alocação de recursos através das emendas orçamentárias.

A investigação aqui proposta tem como um dos pressupostos analíticos o trabalho de Sérgio Praça (2012). O autor, tendo como parâmetro as análises neoinstitucionalistas (de que as regras importam para produzir resultados), parte de uma pergunta inicial: qual o grau de liberdade de emendamento orçamentário encontrado nos parlamentos estaduais? Praça (2012) utiliza como base para essa resposta a análise das Constituições estaduais e os regimentos internos das Assembleias Legislativas brasileiras (dos 26 Estados e Distrito Federal). A pesquisa sobre os contextos institucionais realizada pelo pesquisador nos fornece uma classificação das Assembleias subnacionais de acordo com o grau de centralização ou descentralização do processo orçamentário. Assim, seria possível perceber se os governadores brasileiros encontram, nas Assembleias Legislativas, desenhos institucionais que facilitam seu trabalho de governar. Assim como na produção de leis em geral, no orçamento (leis orçamentárias), a dinâmica da relação entre executivo e legislativo ganham contornos de análise primordial.

O autor salienta que alguns governadores podem ser beneficiados por regras orçamentárias altamente centralizadas, o que diminui, tanto os custos de transação internos à coalizão, quanto os custos de transação entre poderes. Dito em outras palavras, alguns governadores possuem condições institucionais para serem “ultrapresidencialistas” (nas palavras de ABRUCIO, 1998b) no jogo orçamentário. No

entanto, outros governadores podem ter dificuldades com instituições descentralizadas, na medida em que estas exigem mais transações e maiores custos nas negociações entre os atores relevantes do processo.

Sérgio Praça argumenta que,

[...] interessaria fortemente à coalizão governista dentro do legislativo estabelecer uma comissão centralizada, pois os Regimentos Internos das Assembleias Legislativas brasileiras geralmente dispõem que as comissões são compostas de acordo com a proporcionalidade partidária (PRAÇA, 2012, p.5).

Desta forma, poderia caber ao chefe do Executivo estadual a estratégia de montar uma coalizão com os partidos de maior bancada na Assembleia Legislativa. Nesse sentido, o governador,

[...] provavelmente assegura apoio suficiente dentro da comissão orçamentária para influenciar a nomeação do relator do orçamento. Considerando que é menos custoso negociar com um ator do que com vários, quanto mais poderoso o relator do orçamento, melhor para os objetivos substantivos da coalizão (PRAÇA, 2012, p.5).

Com relação aos resultados encontrados por Praça (2012), podemos destacar: a) em quatro estados da federação a participação de outras comissões (além da de Orçamento) é opcional (Roraima, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Espírito Santo). Vale ressaltar que, na ALES, a comissão orçamentária é a única que possui atribuição para decidir sobre as leis orçamentárias; b) a ALES é a única Assembleia onde há proibição da existência de relatores parciais¹⁶. Os relatores parciais são obrigatórios no Amazonas, Ceará e Distrito Federal, e opcionais e indefinidos nos demais 23 estados da federação. “[...] Quanto mais relatores parciais houver, maiores serão os custos de transação entre relator-geral, relatores parciais e membros do Executivo” (PRAÇA, 2012, p. 12).

O quadro institucional da ALES, no que tange ao processo orçamentário, indica a Assembleia capixaba como um parlamento com alta centralização orçamentária, apesar de uma maior liberdade para o emendamento (não existem limites [normativos] de quantidade nem valores a serem propostos) (PRAÇA, 2012).

¹⁶ Relator -geral é o único relator no processo orçamentário.

2. 2 A ALES e os Estudos Legislativos Subnacionais

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) já foi objeto de estudos anteriores, dentre os quais podemos destacar os trabalhos de Mauro Petersem Domingues (2001), de André Ricardo Pereira (2001; 2004), Karina Melo Pessine (2013) e Jéssica Kamille Cruz Simões (2018).

Domingues (2001) empreendeu-se em analisar a produção legislativa da ALES e, conseqüentemente, a relação entre Executivo e Legislativo capixabas no período compreendido entre 1995 e 1998. O autor identificou a subserviência do legislativo às propostas do executivo estadual. No período estudado, a ALES atuou, recorrendo à expressão de Abruccio (1998), como mero “homologador” das propostas do Executivo. Para Domingues (2001), parlamentares capixabas, entre 1995 e 1998, atuaram ofertando apoio incondicional às propostas do Executivo em troca de cargos na administração pública. Não havia, portanto, espaço para a oposição no debate tão precioso à tomada de decisões legislativas no aperfeiçoamento da qualidade democrática.

Em contrapartida, Pereira (2004) discorda de algumas conclusões de Domingues (2001), alegando, no entanto, que as discordâncias decorrem tendo em vista a forma como Domingues (2001) conduziu sua pesquisa, ou seja, reunindo toda produção legislativa da ALES no período indicado e, não observando as alterações inseridas no decorrer da 13ª Legislatura. Inclusive as análises do que deixaram de ser apresentadas à ALES em forma de proposição de leis. Com os dados relativos às proposições realizadas, de fato, faz sentido destacar a dominância do Executivo. Entretanto, de acordo com Pereira (2004), se levarmos em consideração somente matérias relevantes, ressaltadas as derrotas em plenário, as retiradas, as arquivadas e as mudanças realizadas, “[...] verifica-se que o custo da vitória foi mais alto do que a conclusão de Petersem parece afirmar. No agregado, os governadores [no Espírito Santo] realmente tendem a vencer, mas o preço que pagam por isso é variado” (PEREIRA, 2004, p.161).

Pereira (2001), em sua pesquisa chama atenção para a impossibilidade de análise dos parlamentos sem o estudo da relação entre Executivo e Legislativo. Desta forma constata, após um estudo comparativo entre as Assembleias Legislativas dos

Estados do Ceará, Espírito Santo, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que o Executivo, de fato, controla a cena legislativa, mas os custos de sua vitória são diferentes. Nos Estados do Ceará, Espírito Santo e São Paulo, evidenciou-se a subserviência do legislativo ao executivo; já as assembleias de Minas Gerais e Rio de Janeiro demonstraram certa independência entre os citados poderes na realização dos trabalhos legislativos. O destaque fica para a Assembleia do Rio Grande do Sul, que demonstrou a possibilidade de equilíbrio na relação entre Executivo e Legislativo.

Tanto a pesquisa de Domingues (2001), como a de Pereira (2001) abordaram, entre outros aspectos, a organização, o processo legislativo e o padrão de relação entre a ALES e o Executivo estadual. Apesar dos períodos de análise serem distintos e as constatações variarem, um ponto é unânime entre os autores acima mencionados: a atuação da ALES esteve atrelada ao Executivo, e este foi capaz de impor sua agenda durante todo o tempo analisado. Cumpre a presente pesquisa investigar se esse padrão de atuação dos deputados capixabas com o Executivo também permanece quando da análise do processo orçamentário, em um período mais recente.

Pessine (2013), em sua análise sobre a ALES, investigou a organização parlamentar e do processo decisório, tendo como objeto de análise a pesquisa da produção de leis durante a 16ª Legislatura (2007-2010), segundo mandato consecutivo de Paulo Hartung (PMDB) como governador do Estado do Espírito Santo. A autora identificou ao longo da 16ª Legislatura da ALES uma preferência dos deputados capixabas pela produção individual de leis, em contraposição à pequena utilização de instrumentos de iniciativa coletiva. Somado a isso, os parlamentares aprovaram, em grande quantidade, matérias de cunho social e honorífico (essas últimas são de baixo custo de aprovação). Houve um número considerável de aprovações de matérias de cunho social, mas grande parte dessas aprovações deve-se às declarações de utilidade pública, que são projetos de cunho social, mas de abrangência local. Vale mencionar o grande número de propostas de abrangência pessoal e local pode ser considerado como uma característica da atuação paroquialista dos deputados na ALES.

Em estudo mais recente sobre a ALES, Simões (2018, p.70) propõe investigação objetivando verificar “[...] em que medida o comportamento parlamentar dos deputados da Ales, em um recorte temporal específico (1999-2010), pode ser compreendido utilizando como chave explicativa a lógica da conexão eleitoral”. O comportamento parlamentar é analisado a partir dos projetos de lei e das indicações capixabas.

Entre as conclusões, a pesquisadora indicou que o cruzamento do perfil geográfico do voto no aspecto da concentração/dispersão e o perfil da abrangência da produção legislativa aponta para a não confirmação da hipótese da conexão eleitoral. Com relação aos projetos de lei ressalta que, “[...] a proposição de projetos de lei, a arena legislativa pareceu não ser permeada por incentivos da arena eleitoral, uma vez que não encontramos variações no padrão de comportamento parlamentar de acordo com os perfis de votação” (SIMÕES, 2018, p.72).

Para Simões (2018), o perfil dos projetos de lei propostos sofreu alteração a partir da inclusão das indicações no processo legislativo na ALES, passando assim, a ter um impacto mais estadual (mais amplo). “O uso das indicações, por outro lado, de fato, privilegia o perfil distributivista, com benefícios regionalmente circunscritos” (SIMÕES, 2018, p.71). Um outro achado importante da pesquisa refere-se ao fato de que o número de mandatos dos parlamentares possui influência no perfil de votação deles. Reeleitos possuem maior NER (Número Efetivo de Regiões), o que demonstra a atuação estratégica do deputado no sentido de ampliar sua base eleitoral.

Vale ressaltar que, nas diversas possibilidades de atuação do parlamentar capixaba, o que aqui se impõe é a análise do processo orçamentário, mais especificamente, o manejo das emendas orçamentárias e a conexão eleitoral que podem auxiliar a compor as análises relacionadas a esse objeto de estudo sobre os legislativos subnacionais (estudo não empreendido até o momento).

2. 3. Emendas individuais ao orçamento: aspectos normativos, atores e atribuições

2.3.1. Deputados capixabas e suas atribuições no processo de emendamento à LOA

As decisões coletivas tomadas em uma arena parlamentar dependem da atuação dos atores políticos pertencentes a essa arena. Podem atuar tanto em conjunto (através de órgãos coletivizados, como partidos ou comissões, por exemplo), como podem ser identificados individualmente, a partir da utilização de recursos individuais concedidos aos parlamentares.

Em nosso caso, a análise das estratégias dos deputados através das emendas aos orçamentos da 17ª e 18ª Legislatura, nos permite constatar que a atuação do deputado aqui compreendida, em termos de proposição de emendas é individual, em sua essência (trata-se de emendas individuais).

Desta forma, passamos às análises das atribuições dos parlamentares capixabas no manejo de recursos. Dentro do prazo estabelecido no cronograma de atividades da Comissão de Finanças, cabe aos deputados a proposição de emendas individuais à LOA. Cabe à comissão específica emitir parecer sobre as emendas e ao Plenário da Assembleia, na forma regimental, apreciá-las.

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas caso: sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre as dotações para pessoal e seus encargos. Ou ainda, a serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para municípios ou sejam relacionadas com correção de erros e omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei do orçamento anual (artigo 151, §2º, CEst).

Na ALES, somente há a possibilidade de proposição de emendas individuais ao orçamento, inexistindo instrumentos coletivos de proposição de emendas (como emendas de comissão ou de bancadas, em nível federal). Em nível subnacional podemos destacar utilização de instrumentos coletivos de alocação de recursos na

ALMG, o que impacta diretamente no perfil de atuação do parlamentar mineiro via emendamento à LOA. Vejamos:

Em Minas Gerais, identificamos uma postura mais institucional, via Assembleia no que tange a discricionariedade do parlamentar frente ao jogo orçamentário. Nesse sentido, se compararmos as emendas propostas pelos deputados mineiros entre 2011-2014, constatamos uma preponderância das emendas elaboradas por comissões, vale dizer, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e a Comissão de Participação Popular. [...] para o caso mineiro chama atenção que as emendas propostas, além de respeitarem os limites de quantidade/valor também na sua maioria estão vinculadas a programas de governo e/ou políticas públicas gerais, não especificando um município/região (MIRANDA, 2018, p. 92).

Em termos formais, o deputado capixaba possui autonomia para alterar o orçamento (inclusive no que se refere à valores¹⁷), excluídas as limitações contidas no artigo 151 da CEst. Cada deputado estadual pode apresentar quantas emendas individuais que quiser à peça orçamentária e nos valores que achar necessário.

A ALES é uma arena parlamentar relativamente pequena¹⁸ (30 membros). Assim, “[...] é plausível supor que redes informais de solidariedade têm grandes chances de serem bem-sucedidas em suas políticas” (ARAÚJO, 2009, p.72). A atuação individual com acordos informais entre os parlamentares [e o executivo] em uma assembleia pequena pode exercer bastante influência no processo decisório, diminuindo a necessidade de soluções institucionais para o dilema da ação coletiva. A questão da instabilidade¹⁹ das decisões coletivas é facilmente detectada na verificação do processo institucional típico do jogo político de uma arena parlamentar. É necessário considerar, na arena parlamentar, a tomada de decisões como um conjunto decisório com a presença de vários atores que formam esta arena, ou seja, as decisões são coletivas e, como toda decisão coletiva, pressupõe a instabilidade.

¹⁷ Existe um decreto elaborado pelo Executivo que dispõe um limite de valor mínimo para as emendas de R\$ 10.000,00, entretanto, esse valor mínimo não é observado pelos deputados que alocam recursos em valores menores. O argumento dos parlamentares é no sentido de que a Constituição Federal, Estadual e o Regimento Interno não trazem restrições com relação aos valores para as emendas individuais, logo o deputado não possui restrições quanto à prerrogativa para propor emendas [Entrevistado 6].

¹⁸ As menores Assembleias da Federação possuem 24 deputados estaduais. Todavia, apesar da ALES, não compor esse quadro de 11 Assembleias com o número mínimo de deputados, ainda assim, para este estudo a consideramos como uma Casa legislativa de pequeno porte.

¹⁹ Esta tese não enseja o aprofundamento e discussão do conceito. Para melhor compreensão do tema, vale conferir Elster, Nascimento (2010) e Anastasia (2002).

Dito de outra forma, o número reduzido de deputados em uma arena parlamentar, somado ao individualismo do legislador, pode viabilizar a formação de acordos extrapartidários, inclusive com o Executivo.

O orçamento é uma das formas de se pensar a relação Executivo e Legislativo para além da produção de leis. A análise do processo orçamentário pode nos indicar muito sobre a complexa relação entre os legisladores capixabas e o Palácio Anchieta, além de nos trazer a possibilidade de maior compreensão de algo tão importante em nosso cotidiano: o orçamento público.

2.3.2. Bancadas, Blocos e Lideranças Partidárias

Dado de forma ampla, bancadas partidárias podem atuar como agentes capazes de conter a dispersão, viabilizar a negociação e, assim, minimizar os problemas da coordenação da ação coletiva. Nesse sentido, “[...] a literatura sobre a Câmara dos Deputados mostra que ali a norma da proporcionalidade é acompanhada por arranjos que asseguram aos partidos instrumentos para forçar a disciplina de seus filiados” (ARAÚJO, 2009, p.89). Não seria diferente no processo de emendamento ao orçamento, os partidos podem atuar estrategicamente e serem atores importantes nesse contexto.

Tradicionalmente, na ALES, a fragmentação partidária impossibilita a organização de maiorias coesas, o que resulta na fraqueza das agremiações partidárias. Ademais, ser uma Casa pequena favorece uma negociação direta. O que não significa afirmar que o Executivo, por exemplo, não sonda suas possibilidades de sucesso e sim, que essa sondagem pode ocorrer sem intermediação das lideranças partidárias (DOMINGUES, 2001; PEREIRA, 2001, 2004).

O quadro II mostra os direitos regimentais previstos para os partidos políticos, ou suas lideranças, na ALES.

Quadro II - Regras regimentais relativas a bancadas, blocos e lideranças

Determinações regimentais		ALES
Regras para formação de blocos e instituição de lideranças	Os partidos podem constituir blocos	Sim.
	Os blocos ou partidos escolhem suas lideranças, que se mantêm no poder enquanto forem autorizadas pelos liderados. (A indicação deve ser apresentada à Mesa, subscrita pela maioria absoluta dos integrantes da representação partidária ou do bloco parlamentar).	Sim
	Há limite mínimo para a o tamanho dos blocos.	Sim. No mínimo 10% da Casa (3 deputados)
	Os blocos ou partidos podem constituir lideranças.	Sim.
	As lideranças compõem um colegiado formal, com funções colegiadas previstas no regimento.	Sim
	As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais.	Sim
Atribuições das lideranças, individualmente ou em conjunto.	Indicar vice-líderes	Sim
	Indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões e substituí-los na forma regimental;	Sim
	Solicitar urgência	Sim
	Organizar a agenda juntamente com o presidente da Casa	Sim
	Encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário para orientar a sua bancada;	Sim

Fonte: A autora (2019), com dados do RIALES.

De acordo com o artigo 11, § 1º, do RIALES, a escolha do líder será comunicada à Mesa, no início de cada legislatura, ou após a criação de bloco parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação partidária ou do bloco parlamentar, não sendo permitido acúmulo de liderança. Cada partido escolhe um líder para representá-lo, sendo que todos os partidos com representação na ALES terão direito à liderança.

Cabe informar que o colégio de líderes, que é a reunião dos líderes partidários para tomar decisões de sua alçada (como deliberar sobre o calendário das sessões ordinárias e solenes), tem previsão formal no artigo 29, § 4º, IV do RIALES. O RIALES também traz, em seu artigo 14, a informação de que a representação de dois ou mais

partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderá constituir bloco parlamentar, sob liderança comum. Só será permitida a formação de bloco parlamentar se composto por não menos 10% dos membros da ALES. Assim, o bloco parlamentar é constituído por dois ou mais partidos que se unem – ou ideologicamente ou para ganhar maior expressão numérica – e, como consequência, ganham maior representação na hora da distribuição das vagas nas comissões, por exemplo (PESSINE, 2013).

No que concerne à composição partidária, encontramos o seguinte panorama nas 17ª e 18ª Legislaturas, que pode ser observado na tabela I:

Tabela I- Distribuição partidária na ALES

Partidos	17ª Legislatura (2011 - 2014)		18ª Legislatura (2015 - 2019)	
	N	%	N	%
DEM	5	16,7	2	6,7
PDT	4	13,3	2	6,7
PEN			1	3,3
PMDB/MDB	5	16,7	4	13,3
PMN			1	3,3
PP			2	6,7
PPS	1	3,3	2	6,7
PR	4	13,3	1	3,3
PRP	2	6,7	3	10,0
PRTB			1	3,3
PSB	2	6,7	2	6,7
PSD			1	3,3
PSDB			2	6,7
PT	4	13,3	3	10,0
PTC			1	3,3
PTB	1	3,3		
PV	2	6,7	1	3,3
SD			1	3,3
Avante				
PSL				
PATRI				
PRB				
PROS				
DC				
Rede				
Total	30	100	30	100
Partido do Governador do Estado	PSB		PMDB	
Partido do Presidente	PT		PT	

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Com relação aos partidos, na ALES, no período 2011-2014 houve um maior “[...] equilíbrio entre as forças partidárias representadas: DEM, PMDB, PDT, PR e PT ocuparam juntos 22 vagas, das 30 disponíveis para deputado estadual. O número de representantes de cada um desses partidos varia de 5 a 4, o que possibilita um equilíbrio entre as forças diferentes em disputa”. Na legislatura posterior, decorrente do pleito de 2014, é notável a pulverização dos partidos na ALES. O MDB destaca-se como a maior bancada da Casa com 4 representantes, seguido pelo o PRP e o PT, com 3 deputados respectivamente. Oito partidos contavam com 1 representante em sua bancada (PRATTI, PESSINE e CAMPOS, 2017, p.80).

Na ALES, de acordo com o [Entrevistado 7²⁰], os blocos parlamentares somente são compostos no início de cada legislatura com a finalidade de definição da composição das comissões permanentes da Casa, visto que, de acordo com a CF/88, nas comissões deve haver proporcionalidade partidária.

Definidos os nomes para as respectivas comissões, o bloco é dissolvido. Uma possibilidade de explicação para essa dinâmica decorre do fato de que o partido que integra o bloco fica sem liderança pessoal, passando a ser liderado pelo líder do bloco, tendo algumas de suas prerrogativas individuais, como parlamentar, restringidas, de acordo com o artigo 15 do RIALES. Nesse sentido, pode ser mais viável para o parlamentar se articular individualmente, visto que não terá grandes problemas na coordenação de ação coletiva, na medida em que a Casa é pequena (PESSINE, 2013).

No transcorrer da legislatura, a representação partidária acontece através dos líderes partidários. Cumpre destacar que, os entrevistados, quando questionados acerca de que atores ou instâncias influenciam no processo de emendamento orçamentário, bem como qual o impacto da atuação dos líderes partidários. Todos os entrevistados relataram que os líderes partidários não possuem peso decisório no processo de manejo de recursos via emendas individuais à LOA.

²⁰Informação ratificada pelos [Entrevistados: 1, 4 e 6].

2.3.3. As Comissões na ALES: a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas

As comissões da ALES desempenham funções no processo decisório com atribuições específicas, dentre elas: “[...] apreciar assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação” (artigo 30, I, *in fine*, do RIALES).

A direção das comissões cabe aos seus presidentes. De acordo com o artigo 67 do RIALES, ao presidente de comissão incumbe convocar e presidir as reuniões da comissão e nelas manter a ordem e a formalidade necessárias; designar relator e distribuir-lhe (submetê-los ao plenário da comissão) a matéria para oferecimento de parecer ou avocá-la; conceder vista das proposições aos membros da comissão. Ao presidente é facultado atuar como relator. Ele terá o poder de voto nas deliberações da comissão, podendo, assim, conformar acordos políticos, bem como ser interlocutor na formação desses acordos.

Seguem algumas características e funções das Comissões Permanentes na ALES, para, posteriormente traçarmos maiores considerações sobre a Comissão de Finanças (a que mais nos importa tendo em vista o objeto de estudo proposto). O quadro III traz um resumo sobre o papel das comissões dentro da ALES.

Quadro III- Características e Funções das Comissões Permanentes

Nº de Comissões	ALES
Número de participantes	Variável. Definido pelo regimento (RIALES, art.30, parágrafo único).
Tamanho	De 3 a 9 membros (atualmente). Nenhuma comissão terá menos de um décimo, nem mais de três décimos do total de membros da Assembleia Legislativa (RIALES, art.30,§1º).
Subcomissões	Não
Número de participações permitidas	Poderá ser titular de até três comissões permanentes (art. 37, § 3º, RIALES)
Critério de designação de Membros	Ato da Mesa, ouvido o Colégio de LRIALES, no início dos trabalhos da primeira e terceira sessões legislativas de cada legislatura, prevalecendo o quantitativo anterior enquanto não for modificado. A fixação levará em conta a composição da Casa em face do número

	de comissões, de modo a permitir a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária e dos demais critérios e normas para a representação dos partidos políticos e dos blocos parlamentares. (Art. 37, § 1º).
Mandato de Membros	A duração do mandato dos membros das comissões permanentes coincidirá com a dos membros da mesa (RIALES, art. 37 § 2º). Que corresponde a 2anos.
Cargos	Presidente e um vice-presidente. Relatores nomeados <i>ad hoc</i> pelo presidente para cada matéria a ser apreciada.
Mandato da Presidência	Dois anos. (RIALES,art. 65, caput)
Eleição do Presidente	Pelos membros da respectiva comissão. (RIALES, art. 65, § 1º)
Atuação do presidente nos trabalhos da comissão	O presidente poderá atuar como relator ou relator substituto e terá voto nas deliberações da Comissão (RIALES ,art. 67, parágrafo único).
	A nomeação de relatores é feita pelo presidente da comissão, respeitando-se a alternância entre os membros e a proporcionalidade da representação dos partidos ou bancadas (RIALES, art. 67, VII).
Instrumentos da Minoria	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista.
Fase de deliberação	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões.
Poderes legislativos das comissões	Iniciar Leis; dar parecer terminativo; emendar projetos, inclusive os do Executivo; controlar prazos de tramitação (requerer urgência, por maioria simples).

Fonte: A autora (2019), com dados do RIALES.

De acordo com o artigo 32 do RIALES, a distribuição das vagas nas comissões obedecerá ao princípio da representação proporcional, da seguinte forma: há a definição do quociente geral a partir da divisão do número de membros da Casa pelo número de vagas para serem preenchidas em cada Comissão, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior; posteriormente, há a determinação, para cada partido ou bloco, do quociente partidário, a partir da divisão pelo quociente geral o número de membros de cada partido ou blocos; por fim, o partido ou bloco terá o direito a tantas vagas quantas o respectivo quociente partidário indicar.

Cabe uma maior atenção a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas que, por sua vez, é composta pelos Deputados conforme a distribuição estabelecida nos artigos 31 e 32 da Resolução nº 2.700 de 15 de julho de 2009 – Regimento Interno, assegurando, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participam da Casa, e conforme o artigo 39 do mesmo Regimento, estabelecida a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões, os líderes comunicarão ao Presidente da Assembleia Legislativa, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, integrarão cada comissão.

As emendas ao orçamento serão apresentadas na Comissão de Finanças que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário da Assembleia Legislativa. A Comissão de Finanças é Comissão Permanente e a ela cabe opinar sobre as contas do governador, além de votar, discutir e modificar as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Também compete à Comissão opinar sobre todas as proposições quanto ao aspecto financeiro, que concorram diretamente para aumentar ou diminuir a despesa, assim como a receita, bem como os planos e projetos de desenvolvimento²¹.

O quadro IV evidencia a composição da Comissão de Finanças para as duas legislaturas.

Quadro IV – Composição da Comissão de Finanças (17ª e 18ª Legislaturas)

17ª Legislatura			18ª Legislatura		
	Membros	Partido		Membros	Partido
Presidente	Sérgio Borges	PMDB	Presidente	Dary Paung	PRP
Vice- Presidente	Lúcia Dornellas	PT	Vice- Presidente	Euclério Sampaio	PDT
	Atayde Armani	DEM		Almir Vieira	PRP

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Durante a 17ª Legislatura, Sérgio Borges (PMDB) atuou como presidente da Comissão de Finanças (Renato Casagrande - PSB- como governador). Já a 18ª Legislatura contou com Dary Paung (PRP) como presidente (governador Paulo Hartung- PMDB). Tanto 17ª Legislatura, como na 18ª, houve a alteração dos Vice-Presidentes no decorrer da Legislatura, pois a duração do mandato dos membros das comissões permanentes coincide com a dos membros da mesa (que corresponde a 2 anos²² - metade de uma Legislatura). Na 17ª Legislatura a substituição de Lúcia Dornellas (PT) – que passa a atuar como membro efetivo da Comissão, por Atayde Armani (DEM). Na 18ª do Deputado Euclério Sampaio (PDT), por Almir Vieira (PRP) – que também passa a atuar como membro efetivo da Comissão.

²¹ As atribuições da Comissão de Finanças foram extraídas do Portal da ALES. Vide em: <https://www.al.es.gov.br/Comissao/ListaComissao?tipoComissao=permanente>

²² O RIALES não é claro quanto à possibilidade de recondução ao cargo de membro da Comissão de Finanças. Durante a 17ª e 18ª Legislaturas os presidentes desta Comissão foram reconduzidos aos respectivos cargos e permaneceram neles durante toda a Legislatura.

Quando questionamos os membros²³ da Comissão de Finanças sobre como se dá a nomeação dos membros da Comissão de Finanças e qual seria a influência do Executivo na composição / funcionamento dessa Comissão. O [Entrevistado 3] relatou que a decisão sobre a composição da respectiva Comissão cabia somente ao parlamento, não havendo influência externa sobre o assunto. O [Entrevistado 4] nos trouxe a informação de que, a escolha dos membros da Comissão é uma decisão da Assembleia onde há “influência de tudo”. Desde o governo “vê com bons olhos”, como o de ter uma boa relação com seus pares. Para ele: “é uma questão de convencimento”.

No caso da apresentação das emendas individuais ao Orçamento, todos os 30 Deputados têm o mesmo prazo para apresentação das mesmas. O relator da peça orçamentária será escolhido dentre os membros efetivos da Comissão, esse terá a atribuição de preparar o parecer aprovando ou rejeitando as emendas apresentadas. Na ALES, não há possibilidade de relatores parciais à peça orçamentária.

Cumprido ao Presidente da Comissão, a distribuição da matéria orçamentária conforme artigo 90 do RIALES. O presidente poderá funcionar como relator e terá voto nas deliberações da comissão. De acordo com os relatos do [Entrevistado 6], nos anos analisados o presidente da comissão de finanças sempre atuou como relator nas respectivas LOAs. Cabe aos Deputados do Colegiado da Comissão de Finanças aprovar ou o parecer do relator.

O Funcionamento da Comissão de Finanças é de competência do seu Presidente, conforme dispõe o artigo 67 do RIALES. Cabe ao presidente da Comissão convocar e presidir as reuniões da comissão e nelas manter a ordem e a formalidade necessárias; designar relator e distribuir-lhe a matéria para oferecimento de parecer ou avocá-la; conceder a palavra aos membros da comissão, aos líderes e aos Deputados que a solicitarem; representar a comissão na relação com a Mesa, com as outras comissões e com os líderes; resolver as questões de ordem suscitadas, cabendo recurso ao Plenário da comissão.

Praça (2012) indica que, no Espírito Santo, o Regimento Interno da ALES não insere com clareza o poder do relator-geral do orçamento para emendar

²³ Membros da Comissão de Finança durante o período analisado (2011-2018).

unilateralmente o orçamento. Essa é uma característica visualizada em 24 dos 27 estados brasileiros. Uma característica, inclusive, que deixa espaço para soluções/manobras informais.

A partir do pressuposto neoinstitucionalista de que as regras importam, foram identificadas algumas variáveis institucionais contidas no Regimento Interno que podem impactar no processo orçamentário e na atuação parlamentar: 1) maior liberdade de emendamento (não há limites regimentais e constitucionais de quantidade e nem valores a serem propostos); 2) na ALES, o relator-geral é o único relator do orçamento; 3) proibição de relatores parciais/setoriais; 4) a Comissão orçamentária é a única que decide sobre o orçamento, sendo que a participação de outras comissões no processo orçamentário é opcional.

Apesar da grande liberdade de emendamento, há um alto grau de centralização do processo orçamentário. O Espírito Santo estaria ao lado de Santa Catarina, São Paulo e Tocantins como os estados brasileiros com maior liberdade para emendar e, em contrapartida, uma alta centralização orçamentária (PRAÇA, 2012).

A atribuição, com exclusividade, da Comissão de Finanças inclui todos os aspectos do projeto de lei orçamentária, todavia não impede que, na aprovação do cronograma de trabalho seja incluída a participação das demais comissões permanentes de acordo com o campo temático, inclusive com a realização de audiências públicas (artigo 245 do RIALES). Há de ressaltar que a possibilidade regimental de atuação de outras Comissões permanentes atuarem no processo orçamentário não foi efetivada durante o período estudado [Entrevistado 6].

Identificar o caminho das emendas (para onde são direcionadas e, se são direcionadas para as bases eleitorais dos deputados), conjugada à observação do *modus operandi* da Comissão de Finanças, pode nos fornecer uma “espécie de radiografia” do processo orçamentário capixaba, com a consequente descrição empírica da alocação de recursos.

Ao longo do capítulo, foram dispostas as regras de organização da ALES, contidas em seu regimento interno, ou seja, os instrumentos formais contidos no RIALES e na CEst, responsáveis pela estruturação do processo orçamentário, bem como inserções práticas potencialmente capazes de impactar no processo decisório.

O próximo capítulo será responsável pela análise dos dados e as estratégias dos deputados capixabas, via emendas individuais às LOAs correspondentes às 17ª e 18ª Legislaturas (2011-2018), a fim de nos proporcionar uma melhor compreensão do manejo de recursos pelos deputados capixabas.

CAPÍTULO III

EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO E AS ESTRATÉGIAS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS CAPIXABAS (2011 – 2018)

Este capítulo se propõe à análise dos dados das estratégias dos deputados capixabas, via emendas individuais às LOAs correspondentes às 17^a e 18^a Legislaturas. No intuito de buscar as respostas para os questionamentos propostos nesta tese, foi elaborado um banco de dados capaz de nos fornecer subsídios para a melhor compreensão do manejo de recursos dos legisladores na Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

A primeira parte do capítulo se trata-se de um breve relato do processo orçamentário capixaba. Na segunda parte, busca-se trazer uma breve apresentação dos dados colhidos, e, como consequência, a descrição de um panorama geral das emendas individuais ao orçamento. A terceira parte traz uma análise descritiva das emendas em seus principais aspectos: as áreas de destino mais desejadas pelos parlamentares, as microrregiões e municípios de envio de verbas, a abrangência/impacto das emendas individuais ao orçamento e a atuação dos partidos no contexto mencionado. A quarta parte destina-se a verificação de algumas hipóteses construídas pela teoria para o nosso estudo, com o cruzamento de algumas variáveis que se demonstraram importantes as nossas análises. Por fim, a quinta parte tem a função de tecer considerações acerca do funcionamento e impacto dos acordos informais (entre Executivo e Legislativo) no processo orçamentário, em especial, na estratégia dos deputados capixabas em relação às emendas individuais ao orçamento.

3.1 O Processo Orçamentário Capixaba

Conforme anunciado, a pesquisa proposta limita-se a analisar as emendas individuais às LOAs correspondentes às 17^a e 18^a Legislaturas da ALES. Para tanto, algumas disposições normativas e informações do desenrolar das atividades do parlamento que rodeiam o orçamento foram elencadas, pois elas são necessárias à compreensão das informações que serão apresentadas no transcorrer deste capítulo e do seguinte.

Traçando uma “linha imaginária” que se desenrola em torno das emendas, os trabalhos iniciam-se com o recebimento do Projeto de Lei Orçamentária Anual²⁴ pela ALES. O PLOA é lido em plenário e encaminhado à Comissão específica (Comissão de Finanças).

A Comissão de Finanças, após o recebimento da matéria, deverá, através de seu presidente, designar relator. O presidente da respectiva Comissão também possui a discricionariedade de reivindicar a matéria orçamentária para si e relatar o projeto. Se em cinco dias úteis após o recebimento do projeto pela comissão o seu presidente não designar relator (ou avocar a matéria), caberá ao presidente da Assembleia fazê-lo, em idêntico prazo (art. 238, § 1º no RIALES). Na ALES, geralmente, a regra é a de que o presidente da Comissão de Finanças avoque a matéria e conduza a relatoria do orçamento. Durante o período estudado (17^a e 18^a Legislaturas) esse foi o procedimento adotado na Casa de Leis do Espírito Santo.

O início do processo de emendamento aos orçamentos se dá com a aprovação do cronograma de trabalho e das audiências públicas, conforme dispõe o § 2º do artigo 238 do Regimento Interno. Após a apresentação das emendas pelos parlamentares, o relator passa a analisá-las individualmente, usando critérios técnicos para a

²⁴O PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual) compreende o orçamento fiscal referente aos poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento de investimento das empresas de que o Estado participa, direta ou indiretamente e detenha maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instruídos e mantidos pelo Poder Público (definição estabelecida na Constituição do Estado do Espírito Santo (CEst)).

aprovação e rejeição das emendas com auxílio da assessoria presente na Comissão de Finanças.

Findado o prazo de realização de audiências públicas e elaboração das emendas parlamentares, passa-se a fase de elaboração do relatório pela Comissão de Finanças sobre o orçamento anual. Feito o relatório, o mesmo é submetido à análise dos membros da Comissão. Estes, por sua vez, procederão a análise, podendo solicitar prazo para a verificação detalhada do relatório e suas possíveis alterações. Cabe mencionar que esta disposição regimental é extremamente incomum de ocorrer – informações do [Entrevistado: 6].

Após a aprovação do relatório pela Comissão de Finanças, a matéria é encaminhada ao plenário para votação. O governador do Estado possui a prerrogativa de enviar mensagens à Assembleia Legislativa objetivando modificações nos projetos de matéria orçamentária, enquanto não iniciada a votação, na comissão específica, da parte cuja alteração é proposta, segundo definido no artigo 151, §4º da CEst. O relator pode acatar, prejudicar, rejeitar ou aglutinar²⁵ as emendas individuais ao orçamento.

Importante mencionar que, de acordo com o artigo 241 do RIALES, será final o pronunciamento da comissão permanente específica sobre as emendas (que, no caso da ALES, é a única que possui atribuição para análise orçamentária), salvo se 1/3 dos membros da Assembleia Legislativa requerer ao Presidente da Casa, por escrito, destaque para a votação em Plenário da emenda rejeitada ou aprovada em parte do texto do projeto, que se processará em discussão. No entanto, a possibilidade normativa do destaque, na prática, raramente é utilizada, conforme relatado pelos [Entrevistados 1, 2, 6 e 7]. A informação é corroborada por meio de matéria veiculada na mídia em novembro de 2017, intitulada: “Assembleia só precisou de segundos para aprovar Orçamento 2018”:

[...] Apesar de o projeto ter sido aprovado em alguns segundos, o clima ficou pesado por causa de uma manobra palaciana para evitar que os destaques dos deputados fossem votados. Nessa segunda-feira (27), o deputado Theodorico Ferraço (DEM) conseguiu as 10 assinaturas necessárias para protocolar o destaque de mais de 120 emendas rejeitadas pela Comissão de Finanças da Casa. O requerimento chegou a ser lido no Expediente dessa

²⁵ Um exemplo de emendas aglutinativas é quando o relator, ao verificar a existência de emendas parecidas (mesma destinação, texto, justificativa), ele pode aglutiná-las e propor uma nova redação (momento em que a emenda recebe uma nova numeração).

terça-feira (28). O deputado não contava, porém, que dois parlamentares retirariam suas assinaturas do requerimento, inviabilizando a apresentação dos destaques propostos por Ferraço.

Retiraram as assinaturas do requerimento os deputados Esmael Almeida (PMDB) e Almir Vieira (PRP), que atenderam ao apelo do líder do governo, Rodrigo Coelho (PDT), para que não houvesse votações de destaque. O governo queria que o projeto fosse aprovado sem nenhum retoque²⁶ (OLIVEIRA, 2017).

A referida reportagem aponta uma certa “ingerência” do Executivo, bem como negociações individuais entre os parlamentares e os parlamentares e o Executivo, no que concerne ao processo orçamentário capixaba. No decorrer da pesquisa, a relação entre os parlamentares estaduais e o Palácio Anchieta será abordada em diversos momentos, visto que essa relação pode ser um importante fator explicativo da atuação dos deputados capixabas via emendas individuais.

3.2 Resultados e análises

3. 2.1 Panorama Geral das Emendas Individuais ao Orçamento na ALES

A ALES, assim como outros Legislativos subnacionais, possui peculiaridades que merecem o estudo específico aqui proposto. Como já ressaltado, o universo de dados a ser considerado corresponde às emendas individuais dos parlamentares (aprovadas e incluídas) às LOAs referente aos anos de 2012 a 2019²⁷. A escolha do exame das emendas orçadas convém na medida em que o objetivo do estudo é o de identificar a estratégia/movimento do deputado no manejo de recursos, pouco importando se elas foram, posteriormente, executadas ou não pelo poder Executivo.

Conforme argumentado no primeiro capítulo, os Projetos de LOAs são votados no ano anterior ao seu exercício. Portanto, os deputados que tomaram posse por ocasião da 17^a Legislatura, ou seja, em 2011, somente estiveram aptos a realizarem

²⁶Ver em: <http://seculodiario.com.br/36757/8/sem-surpresas-assembleia-aprova-orcamento-2018-a-toque-de-caixa>

²⁷ Foram excluídas as emendas de relatoria. Elas constam no dado como de autoria do deputado relator, sem distinção, mas há a informação no texto/justificativa da emenda.

emendas à LOA de 2012, que, por sua vez, é votada ao final do ano de 2011. Assim segue a lógica de disposição do orçamento anual. Da mesma forma, houve a necessidade de inserção das análises das emendas incorporadas à LOA de 2019, na medida em que a mesma foi emendada pelos parlamentares da 18ª Legislatura. Desta forma, os dados dispostos neste capítulo e no próximo, quando referidos diretamente às LOAs, se encontram demarcados entre os anos de 2012 e 2019, pois estas foram as LOAs efetivamente analisadas.

Os dados da pesquisa abarcam o exame das emendas propostas pelos 30 parlamentares eleitos pelo povo capixaba em 2010 (para atuarem durante a 17ª Legislatura), e dos 9 suplentes que tomaram posse no decorrer da legislatura e manejaram recurso em mais de uma LOA. Além dos outros 30 deputados eleitos em 2014 para a 18ª Legislatura²⁸.

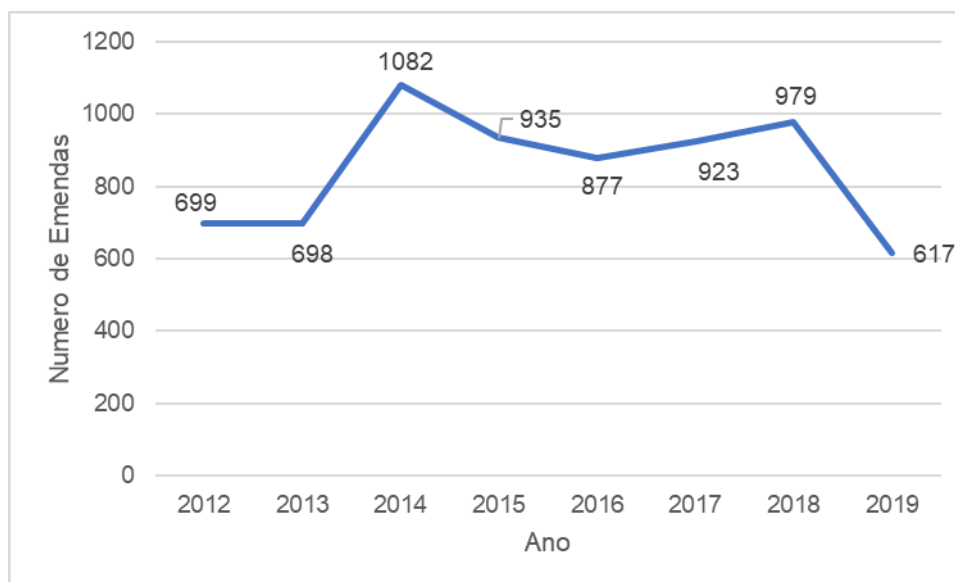
Tabela II - Quantidade/Valor Médio e Valor Total das emendas às LOAs

	17ª Legislatura				18ª Legislatura			
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Media	R\$ 40.985	R\$ 60.907	R\$ 41.586	R\$ 39.431	R\$ 41.049	R\$ 39.112	R\$ 33.187	R\$ 40.653
N	699	698	1082	935	877	923	979	617
Valor total	R\$ 28.648.500	R\$ 42.513.000	R\$ 44.996.000	R\$ 36.867.680	R\$ 36.000.000	R\$ 36.100.000	R\$ 32.490.000	R\$ 25.083.000

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

No ano de 2012 foram incorporadas à LOA, 699 emendas, em 2013, 698, em 2014, 1082, em 2015, 935 em 2016, 877, em 2017, 923, em 2018, 979 e em 2019, 617. À primeira vista não é possível visualizar uma discrepância na quantidade de emendas orçadas no decorrer dos anos. Todavia, há uma variação mais acentuada em 2014 e não tão discrepante em 2018 (segundo ano com maior quantidade de emendas). Lembrando que 2014 e 2018 tratam-se de anos eleitorais.

²⁸ Optou-se, na 18ª Legislatura, pela exclusão da análise das emendas dos suplentes que tomaram posse no decorrer da legislatura, na medida em que eram poucos deputados (três) e manejaram uma quantidade de bem menor de recursos.

Gráfico I- Quantidade emendas à LOA por ano (2012 - 2019)

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Em 2014, o valor total das emendas foi o maior durante o período sob análise. Entretanto, 2014 não figura como ano que obteve o maior valor relativo à média das emendas entre os anos. O que indica uma dispersão de recursos numa maior quantidade de emendas durante o ano eleitoral. Os relatos das entrevistas nos fazem intuir que, na medida em que o atendimento às bases eleitorais é estratégia perseguida por parcela dos deputados, a tendência é a do parlamentar se direcionar a atender o maior número de demandas no período eleitoral (a maior quantidade de emendas faz com que a média de valores delas seja menor).

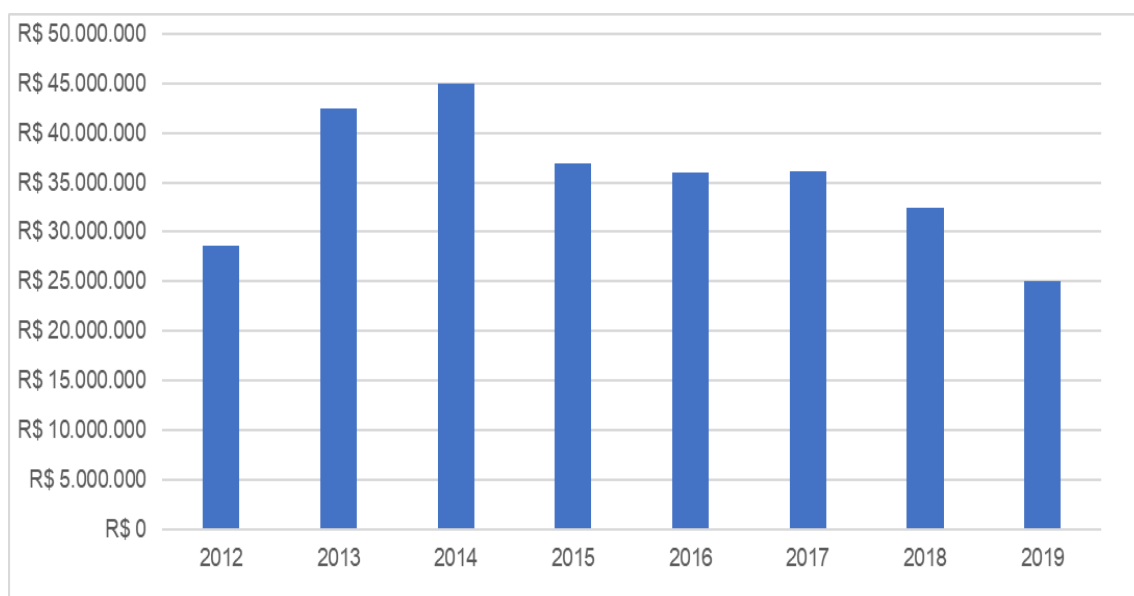
Lado oposto, em 2019, tivemos o menor quantitativo de emendas. Uma possível resposta está no fato de que a LOA de 2019 ter sido apreciada pós eleições de 2018. Outra explicação [*Entrevistado:7*], decorre do fato de que, 2019 foi um ano atípico, na medida em que, além de ser um ano pós-eleitoral, houve um novo governador eleito (Renato Casagrande- PSB). Este, por sua vez, (re)enviou a peça orçamentária para análise à Assembleia somente em janeiro de 2019²⁹. Desta forma,

²⁹Para maiores informações vide: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_sptl/orcamento/anexo/LOA_01_01_2019_Parecer_da_Comis

com os prazos encurtados, os parlamentares tiveram menos tempo para captação das demandas e formatação das respectivas emendas. Portanto, emendaram menos.

Apesar dos dados do gráfico I apresentarem um indicativo de possível relação entre a arena eleitoral e as estratégias adotadas pelos parlamentares na alocação de recursos via emendas, visto que há uma maior movimentação/proatividade dos deputados capixabas durante os períodos eleitorais. Essa movimentação não é significativa para a elaboração desta afirmação, pois os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018 apresentaram quantitativo de emendas relativamente aproximado. Segue gráfico ilustrativo contendo os valores totais das emendas.

Gráfico II- Valor Total das emendas à LOA por ano (2012 - 2019)



Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Com relação ao valor total das emendas e as médias de valores, em que pese os valores destoantes representados pelos anos de 2012 e 2019 (sendo 2019 um ano pós-eleitoral e com troca de governadores), não há uma variação significativa nas LOAs de 2013 à 2018. Nesse sentido, cumpre destacar as palavras de Eduardo

Soncini Miranda (2018) que insere o ES num conjunto de Assembleias (juntamente com MG, PR e RS) que possui o uso mais racional das emendas.

No decorrer de nossas análises poderemos constatar que este padrão/uso racional das emendas advém de um acordo entre Executivo e Legislativo que, na ALES, é cumprido e define o valor total das emendas individuais destinadas aos deputados. Os relatos obtidos através das entrevistas (evidenciados pelos dados da tabela 1) nos dão conta que já foi destinado aos parlamentares para a apresentação de emendas individuais, anualmente, o valor de R\$1,5 milhão, R\$1,2 milhão (o que perfaz uma redução de 20% nos valores) e, atualmente, esse valor é de R\$1 milhão.

Ademais, as peças orçamentárias recentes possuem em seu interior a determinação de um valor específico para assegurar disponibilidade de recursos para emendas parlamentares individuais. Esses valores já vêm estabelecidos na elaboração do orçamento pelo Poder Executivo. No orçamento de 2019, por exemplo, o valor disponível foi de R\$30 milhões. O que resultaria no montante de R\$1 milhão para cada deputado, entre os 30 da ALES.

Importante ressaltar que essa disposição de valores faz sentido dentro da lógica do acordo informal firmado entre o Executivo e Legislativo, na medida em que não há limitação regimental/constitucional para a possibilidade de emendas que ultrapassem o valor de estipulado na peça orçamentária. Ademais, alocar R\$30 milhões para emendas orçamentárias na LOA não significa “*per se*” conceder R\$1 milhão a cada deputado. Um deputado, por exemplo, poderia inserir emendas que superassem o valor de R\$10 milhões e fazer com que os outros representantes da Casa dividissem o restante do valor. O que, sim, confere o grau de informalidade, mesmo com a inserção de um valor total nos últimos orçamentos do Estado, à estipulação do valor destinado aos parlamentares para a realização de suas emendas – relato do [Entrevistado7].

3. 3 Por dentro das emendas

3.3.1 Emendas Orçamentárias na ALES: partidos, deputados, áreas de destino e abrangência

Tendo como pressuposto o observado até o presente momento sobre os aspectos mais gerais das emendas orçamentárias e, com base nos dados (tanto quantitativos como qualitativos) obtidos para a tese, a ideia que sugere os tópicos que seguem é a de nos aprofundarmos nos aspectos que envolvem as estratégias dos deputados no que tange à alocação de recursos. Assim, serão identificadas as áreas de destinação que envolvem as emendas, a região de destino (a partir da dicotomia região metropolitana *versus* interior), a abrangência das mesmas, a variação entre os partidos dos autores das emendas. Após a apresentação/descrição dos mencionados dados, a investigação desvendará a atuação do parlamentar capixaba (durante a 17ª e 18ª Legislaturas), a partir da análise de algumas hipóteses contidas na teoria (além do acréscimo de outras disposições também consideradas importantes).

A tabela III traz a informação do quantitativo de emendas de acordo com a área de destino delas. A classificação foi feita da seguinte forma³⁰: (1) Agricultura: compreende as emendas destinadas ao fortalecimento da agricultura e pecuária, e envolve desde a compra de maquinários, tratores, como a construção de galpões, entre outras possibilidades; (2) Assistência Social: em grande parte aquelas relativas ao apoio financeiro para entidades que prestam a assistência à sociedade como APAE, Pestalozzi, Institutos de proteção ao portador de HIV, etc., também incluída nessa classificação é possível encontrar algumas emendas destinadas à municípios, como, por exemplo, a alocação de valores para a compra de um veículo pela Secretaria Municipal de Assistência Social de uma cidade qualquer do Estado; (3) Cultura/Esporte: são as emendas dirigidas ao fortalecimento e manutenção da cultura e do esporte, como, por exemplo, as enviadas para uma associação cultural ou para a Liga de Escolas de Samba ou para uma federação de esporte; (4) Educação: aquelas emendas destinadas à escolas, conselhos escolares, entre outros, aqui também formam incluídas as emendas destinadas à Ciência e Tecnologia. A classificação (5) Emprego, inclui tanto a alocação de recursos para o fortalecimento

³⁰ Construída a partir da identificação das áreas de destino mais comuns e aglutinadas de acordo com os temas envolvidos.

de associações de proteção à micro e pequenas empresas, do empreendedorismo e cooperativas; na (6) Infraestrutura identificamos alocação de recursos para a pavimentação, drenagem, reformas e construção; (7) Meio Ambiente, consta o apoio a institutos e parques biológicos, bem como associações da área; as emendas para a (8) Saúde envolvem desde a compra de equipamentos, materiais hospitalares, ambulâncias, entre outros; na (9) Segurança pública encontramos emendas relativas ao apoio à projetos de combate à violência, compra de veículos, câmeras e monitoramento, até a aquisição de munição para delegados de polícia; em (10) Turismo encontramos emendas desde para o apoio a entidades da área, bem como à promoção de eventos, entre outras; criamos a (11) opção Outros para a inserção das emendas não identificadas nas áreas acima definidas.

Tabela III- Áreas de destino das emendas à LOA (2012-2019)

			AnoLOA							Total	
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		2019
Área destino	Agricultura	N	128	119	258	242	126	131	172	126	1302
		%	18,3%	17,0%	23,8%	25,9%	14,4%	14,2%	17,6%	20,4%	19,1%
	Assistencia Social	N	189	165	298	189	219	178	217	154	1609
		%	27,0%	23,6%	27,5%	20,2%	25,0%	19,3%	22,2%	25,0%	23,6%
	Cultura/Esporte	N	104	97	152	177	118	147	180	135	1110
		%	14,9%	13,9%	14,0%	18,9%	13,5%	15,9%	18,4%	21,9%	16,3%
	Educação	N	20	22	25	30	82	140	95	41	455
		%	2,9%	3,2%	2,3%	3,2%	9,4%	15,2%	9,7%	6,6%	6,7%
	Emprego	N	1	2	11	16	17	32	61	32	172
		%	,1%	,3%	1,0%	1,7%	1,9%	3,5%	6,2%	5,2%	2,5%
	Infra-estrutura	N	82	105	99	85	88	60	57	22	598
		%	11,7%	15,0%	9,1%	9,1%	10,0%	6,5%	5,8%	3,6%	8,8%
	Meio Ambiente	N	10	6	13	11	9	3	6	3	61
		%	1,4%	,9%	1,2%	1,2%	1,0%	,3%	,6%	,5%	,9%
	Outros	N	7	4	4	3	25	6	8	7	64
		%	1,0%	,6%	,4%	,3%	2,9%	,7%	,8%	1,1%	,9%
	Saúde	N	151	165	207	168	175	220	156	85	1327
		%	21,6%	23,6%	19,1%	18,0%	20,0%	23,8%	15,9%	13,8%	19,5%
	Segurança Pública	N	4	7	3	5	4	4	9	2	38
		%	,6%	1,0%	,3%	,5%	,5%	,4%	,9%	,3%	,6%
Turismo	N	3	6	12	9	14	2	18	10	74	
	%	,4%	,9%	1,1%	1,0%	1,6%	,2%	1,8%	1,6%	1,1%	
Total	N	699	698	1082	935	877	923	979	617	6810	
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

As áreas prioritárias de envio de recurso são: Assistência Social, com 23,6% da demanda, seguida de saúde, 19,5% e agricultura, 19,1%. Podemos destacar também as áreas da educação com 6,7% e segurança pública com 0,6%. Esperava-se que, tendo em vista a grande importância dos temas para a sociedade elas seriam mais demandadas.

Os dados da tabela III, por sua vez, podem ser corroborados pelas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa. Os parlamentares entrevistados, em geral, relataram a preferência pela proposição de emendas voltadas para a assistência social e saúde. Alguns acrescentaram a essas áreas de interesse a agricultura e infraestrutura. Um outro deputado inseriu a atuação em prol da educação como uma de suas prioridades.

Quando questionados com relação às estratégias para as áreas de destino das emendas, os relatos rodeavam o argumento de que a destinação para a área da saúde e assistência social advinha da elevada demanda em relação a essas áreas. Alguns entrevistados identificaram que a demanda advinha do seu eleitorado (ou seja, são as áreas que os seus eleitores mais demandavam [*Entrevistados: 2, 3 e 5*]). Desses, no caso dos [*Entrevistados: 2 e 5*], foi possível verificar que, além das emendas ao orçamento dirigidas à saúde eles também movimentam a estrutura de seu gabinete em prol de atendimentos pessoais sobre o tema, como vagas em UTIs de hospitais, cirurgias, entre outros pedidos³¹.

Outros, no entanto, fazem questão de destacar que a demanda por saúde e assistência é uma demanda da sociedade. Logo, “com uma saúde pública sucateada, desemprego constante, a necessidade de interferência do legislativo em prol dessas áreas é pertinente” [*Entrevistado:4*].

Nesse sentido, podemos inserir o argumento já mencionado de Ames, Pereira e Rennó (2011) no sentido de que os eleitores brasileiros têm fome de políticas tipo *pork barrel*. Para além, os eleitores acreditam que a distribuição desses tipos de benefícios clientelistas faz parte das funções essenciais dos parlamentares. Portanto, a demanda impactaria significativamente na estratégia dos deputados, principalmente no que tange à alocação de recursos orçamentários.

³¹ Além do relato nesse sentido, durante o período das entrevistas foi possível perceber que os assessores receberam telefonemas (demandas) de eleitores, em um gabinete de um deputado com um pedido de vaga em UTI e em outro o de cirurgia.

Ademais, é necessário verificar o lado positivo das políticas tipo *porkbarrel*, na medida em que podem fornecer recursos a municípios mais pobres e carentes de recursos com acesso restrito a verbas, se tornando uma fonte de distribuição de renda (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Passamos à análise da abrangência dos impactos esperados das emendas. Aqui houve a necessidade da realização de adaptações às categorias destinadas às análises dos impactos das legislações. A partir das análises de Lemos³² (2001), com as devidas alterações, já que a análise aqui disposta trata de emendas ao orçamento propostas por deputados estaduais, identificamos as emendas individuais às LOAs, na ALES, em aquelas transferência de benefícios concentrados (associada ao localismo/parochialismo) e de benefícios difusos (relacionadas às políticas universais). Na categoria benefício concentrado alocamos as emendas locais e as destinadas às entidades. Na de benefício difuso, as emendas estaduais e setoriais.

A proposta aqui é classificada³³ como *setorial*, quando visa beneficiar determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional em todo Estado. É *universal* aquela destinada a todo estado (excluídas as setoriais) e é *local* aquela que beneficia um município específico. Para o desenvolvimento deste estudo incluímos a classificação *entidade* para identificar a emenda direcionada a uma entidade específica (uma associação, um hospital, etc). Vale ressaltar que, na ausência de termo específico na literatura, optamos pela nomenclatura *entidade*³⁴ por se tratar da utilizada nos dados oficiais disponibilizados pela ALES.

A abrangência do impacto das emendas é uma das características ligadas ao comportamento parlamentar, devido a sua relação com a origem do apoio eleitoral. A

³²O entendimento utilizado nesta pesquisa é o de que a categoria usada por Leany Lemos (2001), pode ser empregado tanto para análise de uma legislação como emendas individuais ao orçamento. Na verdade, as emendas fazem parte de uma Lei (são integradas à LOA).

³³As emendas orçamentárias, por serem o meio formal de alocação de recursos tende a ser interpretada como um instrumento de consecução de políticas restrito (benefício concentrado). Todavia, nada impede a possibilidade de haver emendas amplas, destinadas ao estado ou setores específicos da sociedade capixabas.

³⁴Reforçando a utilização das disposições de Lemos (2001) compreendemos que privilegiar entidades específicas via emendas é análogo a produção de legislação de efeito concentrado. Há leis (por exemplo, as que declaram a utilidade pública de entidades) que versam da concessão de um benefício à entidades e são leis, não emendas ao orçamento. Da mesma forma existem emendas (que integram uma Lei – LOA) que objetivam alocar recursos para uma entidade (e, dentro da mesma lógica, possuem efeito concentrado).

atuação do parlamentar a partir dos parâmetros clientelistas está intimamente relacionada com a ideia de conexão eleitoral. A centralidade da dimensão geográfica do voto e seu impacto sobre a natureza da legislação fazem com que leis sejam editadas com o objetivo de beneficiar os distritos eleitorais dos deputados (CARVALHO, 2003).

A concentração do manejo de recursos está nas emendas locais e entidades. Do total de 6.810 emendas, somente 89 emendas podem ser enquadradas como de benefício difuso (81 universais e 8 setoriais). Ou seja, quantidade de emendas universais ou setoriais é ínfima. A maioria das emendas são destinadas às entidades específicas (3.809). Do total, 2.912 tem como destino algum município específico do Estado. Essa informação, por si só, já indica uma propensão para uma atuação localista/paroquialista dos deputados capixabas em relação à alocação de recursos.

Os deputados entrevistados, de fato, definiram como estratégia prioritária no manejo de recursos o envio de emendas para entidades (com a devida variação das áreas prioritárias). Nessa definição, no entanto, identificamos dois grupos: (1) os que identificam a estratégia como prolífica e como forma de atender as demandas dos eleitores; (2) os que se vêem constrangidos a atuarem em prol de entidades devido às restrições orçamentárias impostas pelo acordo com o Executivo.

Desta forma, o enorme número de emendas destinadas a entidades, em parte pode ser compreendida como um elo explicativo da estratégia clientelista do parlamentar, ou seja, visando atender às bases (que neste caso, são restritas à uma entidade) e, por conseguinte, retorno eleitoral. A outra parte da explicação pode ser atribuída ao fato de que a limitação do valor total das emendas em um quantitativo baixo em razão do acordo entre Executivo e Legislativo³⁵ de certa forma “força” a atuação do deputado, em prol das entidades.

O que não significa, lado oposto, o desejo de uma atuação universalista pelo deputado, visto que o mesmo argumento de contenção de valores serve para o fato de que alocar pequenas quantidades (valores) para um município também não seria

³⁵Vale lembrar que há um acordo entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo que fixa um valor total das emendas individuais ao orçamento. Na LOA de 2019 esse valor foi determinado em 30 milhões (a ser dividido em 30 deputados). Outros valores já foram acordados, mas nunca maiores que R\$1 milhão e R\$500 mil (durante a 17ª e 18ª Legislatura).

ideal. Nas palavras do [Entrevistado: 2]: “[...] com esse valor irrisório, um prefeito não teria condições de realizar uma obra sequer”. Assim, uma maior quantidade de recursos não traz como consequência a elaboração de emendas para transferência de benefícios difusos (as universais e setoriais).

Há de se destacar que ao deputado é facultada a possibilidade de realizar uma quantidade menor de emendas com um valor maior e assim priorizar a destinação à localidades (municípios) e até mesmo à todo Estado. Entretanto, a média do valor das emendas, no período estudado, varia de R\$33.187,00 à R\$60.907,00. O que nos permite inferir que, de fato, o acordo que limita o valor das emendas pode interferir nas estratégias do parlamentar no sentido de projetá-lo a atuar em prol de entidades. No entanto, uma maior quantidade de recursos não necessariamente afetaria a atuação parlamentar na direção de proposição de emendas universais/setoriais.

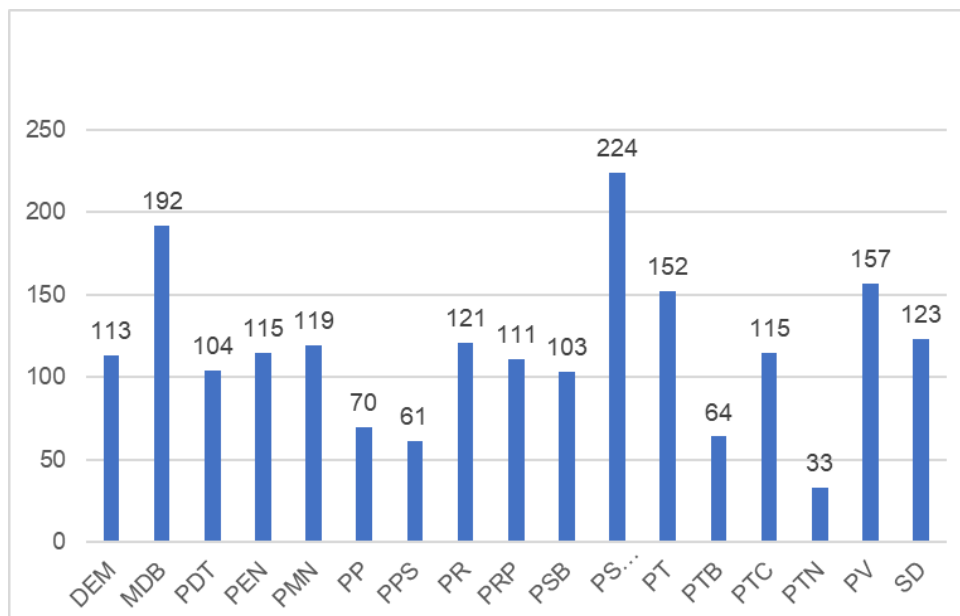
Cumprido ressaltar que a Lei Federal 13.204/15 institui a possibilidade de realização de editais para captação de recurso público via emendas. O objetivo da referida Lei é a de conferir impessoalidade à utilização das emendas o que impactaria diretamente na capacidade do parlamentar de atuar junto às suas bases eleitorais. Na ALES, nenhum deputado utilizou dessa prerrogativa no período analisado³⁶.

Pensando em um esboço da atuação dos partidos³⁷ via emendas, identificamos a quantidade média de emendas propostas por partido (a necessidade da elaboração da média advém do fato de que os partidos que possuem maior representação, como consequência, tendem a elaborar mais emendas). Assim, o número total de emendas elaboradas pelo partido foi dividido pelo número de representante dos respectivos partidos durante o período indicado. O objetivo é o de verificar se existem padrões na atuação do parlamentar, quando a informação é tomada por partidos, como pode ser observado no gráfico III.

³⁶ Em nível federal (Câmara dos Deputados) já existem exemplos de deputados se utilizando dessa prerrogativa. Entre eles, o Deputado Paulo Ganine (NOVO) e Felipe Rigoni (PSB). Para maiores informações, vide: <https://www.pauloganime.com.br/> e <https://www.rigoni.info/blog/12-milhoes-emendas-deputado-felipe-rigoni>

³⁷ Foram considerados os partidos dos deputados à época das eleições.

Gráfico III – Média de Emendas Individuais ao Orçamento por Partido (17ª e 18ª Legislaturas)



Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

O PSDB é o partido mais proativo quando no que concerne à inserção de emendas às LOAs (2012-2019), seguido do MDB. Logo após, temos o PV, com uma média de 157 emendas e o PT com 152 emendas. Com exceção dos picos apresentados pelo PSDB e MDB, não há variações significativas quanto aos outros partidos. O número reduzido de emendas do PTN pode ser explicado pelo fato de que o partido (que possui somente um membro) movimentou emendas durante menos anos.

3.3.2 Estratégias individuais e emendas ao orçamento: testando algumas hipóteses

As análises que seguem decorrem do espectro político dos partidos da ALES nas 17ª e 18ª Legislaturas. Com base na literatura (CAMPOS; MACHADO, 2014) foram enquadrados na esquerda PT, PSB, PSOL, PV, PDT, PCdoB, PPS, PSTU, PCB e PCO; no centro estão PMDB, PSDB, PHS, PEN, PSD, SD, PMN, PROS e PPL; e

na direita estão PSC, PRP, PTB, PSL, PTdoB, PTC, PR, PP, PSDC, PRB, PRTB, DEM e PTN, partidos que não se encontram nessa relação foram classificados como SI- Sem informação.

A hipótese posta pela teoria é a de que “[...] membros de partidos de esquerda são mais procurados por questões programáticas”. Em contrapartida, membros de partidos de direita são mais suscetíveis ao recebimento de demandas pessoais, ou seja, mais procurados por questões clientelistas (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p.260).

Marengo e Serna (2007) afirmam que uma explicação para o comportamento dos parlamentares de esquerda é que eles, via de regra, são recrutados entre lideranças movimentos sociais, sindicalistas, classe média assalariada. Havendo, portanto, um padrão de recrutamento no interior dos partidos de esquerda, como consequência, desenvolve maior propensão de pautar suas campanhas e ações em ideologia e reputação partidária. Desta forma, a expectativa é a de que os partidos de esquerda se projetem em ações tidas como de benefício difuso (emendas universais e setoriais) e menos em de transferência de benefícios concentrados (locais e para entidades).

Tabela IV – Abrangência das emendas por filiação partidária/espectro político-ideológico

			17ª Legislatura				18ª Legislatura				Total
			Centro	Direita	Esquerda	SI	Centro	Direita	Esquerda	SI	
Abrangência	Entidade	N	537	434	732	10	773	573	668	82	3809
		%	47,5%	44,1%	58,1%	25,0%	63,8%	52,5%	70,3%	56,9%	55,9%
	Local	N	571	545	515	29	426	504	263	59	2912
		%	50,5%	55,4%	40,9%	72,5%	35,2%	46,2%	27,7%	41,0%	42,8%
	Setorial	N	2	1	1	0	0	1	3	0	8
		%	,2%	,1%	,1%	0,0%	0,0%	,1%	,3%	0,0%	0,1%
	Universal	N	21	4	11	1	12	13	16	3	81
		%	1,9%	,4%	,9%	2,5%	1,0%	1,2%	1,7%	2,1%	1,2%
Total	N	1131	984	1259	40	1211	1091	950	144	6810	
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Os dados da tabela IV foram organizados de acordo com a legislatura e abrangência do impacto das emendas, tendo como referência a filiação partidária (se no espectro à esquerda, centro ou direita). Deles podemos extrair que partidos de esquerda possuem mais propensão em realizar emendas direcionadas para entidades. Na 17ª Legislatura, 58,1% das emendas dos partidos de esquerda na ALES, foram destinadas às entidades específicas, na 18ª Legislatura, 70,3%, em contraposição com os 27,4% das proposições para locais (municípios). As universais e setoriais compreendem a 1,7% e 0,2% das emendas inseridas na LOA, respectivamente. Se comparado aos partidos de direita e centro, a quantidade de emendas universais é relativamente similar. Contrariando as expectativas da literatura, partidos de esquerda não se destacam nas emendas universais e setoriais. Esquerda e centro dividem a preferência de envio de recursos para entidades. A esquerda em um percentual maior.

Nas emendas de benefício difuso (universais e setoriais), há uma similaridade na atuação em relação ao espectro ideológico dos partidos. Os números não divergem muito, mas de qualquer forma, centro e esquerda propõem mais emendas universais e setoriais que a direita.

Partidos de centro também são inclinados a alocarem recursos para entidades (44,1% de suas emendas durante a 17ª Legislatura e 52,5% durante a 18ª Legislatura). Cumpre destacar que, partidos de direita são os que, percentualmente, mais realizam emendas para localidades. Na 17ª Legislatura 55,4% de suas emendas, em detrimento de 50,5% do centro e 40,9% da esquerda. Na 18ª Legislatura, 46,2% das emendas dos partidos de direita são destinadas às localidades, enquanto o centro destinou 35,2% de suas emendas e a esquerda 27,7% de suas emendas para localidades.

A direita é, comparativamente, que mais aloca recursos para localidades (municípios). Podemos notar que o centro também se inclina às emendas às localidades, mais em um percentual menor. A esquerda, no entanto, possui menos interesse nas emendas para localidades. Uma possibilidade de explicação para esse comportamento é que, considerando que partidos de direita estão mais suscetíveis de receber demandas particulares (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011), por consequência, é suscetível imaginar que “[...] entre os pedidos que chegam aos gabinetes,

encontram-se os de prefeitos e governadores interessados na obtenção de verbas (sic) para investimentos em suas localidades” (BEZERRA, 1999, p.101). Acontece que, no nosso caso, seria controverso realizar essa afirmação, na medida em que as diferenças percentuais entre centro, direita e esquerda não são tão discrepantes (elas destoam mais na 18ª Legislatura). Ademais, não existem evidências suplementares que poderiam acrescentar o argumento.

Tabela V - Áreas de destino das emendas por filiação partidária/espectro político-ideológico (17ª e 18ª Legislatura)

			Centro	Direita	Esquerda	SI	Total
Área	Agricultura	N	458	329	493	22	1302
		%	19,6%	15,9%	22,3%	12,0%	19,1%
	Assistencia Social	N	542	431	595	41	1609
		%	23,1%	20,8%	26,9%	22,3%	23,6%
	Cultura/Esp orte	N	375	318	376	41	1110
		%	16,0%	15,3%	17,0%	22,3%	16,3%
	Educação	N	177	99	170	9	455
		%	7,6%	4,8%	7,7%	4,9%	6,7%
	Emprego	N	28	24	119	1	172
		%	1,2%	1,2%	5,4%	,5%	2,5%
	Infra- estrutura	N	177	288	124	9	598
		%	7,6%	13,9%	5,6%	4,9%	8,8%
	Meio Ambiente	N	30	11	18	2	61
		%	1,3%	,5%	,8%	1,1%	,9%
	Outros	N	22	24	17	1	64
		%	,9%	1,2%	,8%	,5%	,9%
	Saúde	N	495	519	262	51	1327
		%	21,1%	25,0%	11,9%	27,7%	19,5%
	Segurança Pública	N	7	13	17	1	38
		%	,3%	,6%	,8%	,5%	,6%
	Turismo	N	31	19	18	6	74
		%	1,3%	,9%	,8%	3,3%	1,1%
Total		N	2342	2075	2209	184	6810
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

As informações da tabela V nos evidenciam que partidos de esquerda têm predileção pelas seguintes áreas de destino de emendas: assistência social, seguida

da agricultura e, posteriormente, cultura e esporte. Vale destacar que essas são áreas onde o envio, em sua grande maioria, são de recursos destinados às entidades (conforme já mencionado). A assistência social como prioridade, pela esquerda, corrobora a explicação de preferência de alocação de recursos para entidades (que, neste caso, são, potencialmente, entidades que prestam assistência social ou aquelas relacionadas com a cultura e o esporte). Os dados da pesquisa apontam que, em comparação com os partidos de direita e centro, a esquerda atribuem pouca ênfase a saúde e infraestrutura.

A partir dos dados coletados para este estudo, tem-se que, na ALES, a direita, durante a 17ª e 18ª Legislaturas tem preferência para a alocação de recursos para as áreas da saúde (25%), seguida de assistência social (20,8%). O destaque fica para infraestrutura, na medida em que partidos de direita enviam, percentualmente, mais que o dobro de recursos para esta área da. O que explica, em parte, o interesse de alocação de recursos para localidades, pois grande parte dos recursos direcionados para a área da infraestrutura são direcionados aos municípios.

Tabela VI- Abrangência das emendas por região (17ª e 18ª Legislatura)

		Abrangência				Total
		Entidade	Local	Setorial	Universal	
Estado	N	0	0	8	81	89
	%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	1,3%
Interior	N	2140	2402	0	0	4542
	%	56,2%	82,5%	0,0%	0,0%	66,7%
Região Metropolitana	N	1669	510	0	0	2179
	%	43,8%	17,5%	0,0%	0,0%	32,0%
Total	N	3809	2912	8	81	6810
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: A autora (2019), com dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Em primeiro lugar, destacamos o fato de que, na tabela VI os dados estão organizados de acordo com a região de destino das emendas (Estado, Interior e Região Metropolitana). Conforme já mencionado, a quantidade de emendas de efeito difuso (universais e setoriais), dirigidas a todo o estado são raras, em detrimento

daquelas de benefício concentrado. Portanto, as análises que seguem, direcionadas à comparação entre Região Metropolitana e Interior, excluem o exame mais detalhado das emendas universais e setoriais (aquelas destinadas a todo Estado). As emendas destinadas para o Interior são aquelas que foram alocadas para qualquer outra região do estado que não a metropolitana.

Feita a ressalva, a tabela VI contém a quantidade de emendas por região de destino e abrangência delas. Quando o assunto é a dicotomia região metropolitana *versus* interior, a literatura destaca a hipótese construída a partir de indicadores socioeconômicos em que essas regiões teriam vetores distintos de comportamento político: interior ao clientelismo e localismo e região metropolitana ao universalismo (CARVALHO, 2003).

Os dados nos informam que quando a finalidade da emenda é a alocação de recursos para a região metropolitana, a grande maioria delas são destinadas às entidades (mais de três vezes do que é alocado para localidades). Atribuímos o dado ao fato de que os melhores indicadores socioeconômicos da Região Metropolitana fazem com que a região possua menos dependência dos recursos via emendas. Ademais, existindo uma restrição (informal) no valor total para o deputado realizar emendas (que se traduz em uma quantia pequena), alocar recursos para os municípios da Região Metropolitana do Espírito Santo, tem se demonstrado uma estratégia menos utilizada pelos parlamentares capixabas, em detrimento do envio de emendas para entidades.

No que tange às emendas classificadas como locais, 82,5% delas são destinadas à municípios do interior. Nesse raciocínio, acrescentamos o relato do [Entrevistado 7] de que a estratégia de alocar recursos para municípios é a estratégia prioritária de alguns parlamentares da Casa. Estes, por sua vez, atuam em prol de prefeituras da região a qual pertencem (municípios/emendas locais). O [Entrevistado 7] traz um exemplo de um deputado da ALES que, inclusive, estabelece a estratégia de destino de suas emendas individuais ao orçamento (o que/quanto e qual área de destino) a partir das demandas das autoridades políticas de sua base eleitoral. Notadamente, os prefeitos (em poucos casos, vereadores e líderes comunitários).

As cidades do interior³⁸ do estado tendem a ser mais dependentes desses recursos, tendo em vista características socioeconômicas distintas (tamanho) do distrito eleitoral/competitividade (CARVALHO, 2003), o que resulta em uma maior pressão junto as autoridades locais (prefeitos, vereadores) para a transferência dessas emendas. Nas palavras de Bezerra (1999, p.71): “[...] é o reconhecimento social do dever (de enviar emendas, sic) em relação a essas lideranças que torna a pressão eficaz”.

Desta forma, nos parece mais factível pressupor que o fator preponderante de impacto na atuação na ALES (via emendas individuais ao orçamento – no decorrer da 17ª e 18ª Legislatura) direcionada para as localidades é a explicação posta na literatura (CARVALHO, 2003) pela dicotomia entre região metropolitana e interior. As entrevistas nos trouxeram algumas evidências nesse sentido. Entretanto, a confirmação dessa hipótese não é conclusiva, na medida em que o recorte (seleção dos entrevistados, direcionamento das perguntas) não foi capaz de responder de forma mais categórica a essa questão.

Observamos que nada impede que uma emenda seja destinada também para uma entidade do interior o que, de fato, é muito empregado. Aqui, acrescentamos as demandas comuns para entidades (APAEs, hospitais filantrópicos, associações de produtores rurais).

Cumpramos ressaltar que há outras formas de atuação em prol dos municípios que compõem a base eleitoral dos parlamentares (e de outros municípios, a fim de “conquistar” novos redutos eleitorais) para além das emendas individuais. O [Entrevistado: 3] relatou que sua atuação em favor das cidades na qual recebe votos (a partir da “pressão” das autoridades locais, principalmente prefeitos) se dá através da intermediação para a liberação de recursos via convênios entre o município e o governo do estado, bem como a atuação junto à burocracia do Executivo (Secretarias estaduais) em prol de sua base. Para o [Entrevistado: 3] essa seria a estratégia mais adequada de atuação para as localidades (prefeituras). Às emendas individuais restaria a estratégia de alocação de recursos para entidades.

³⁸ Existem cidades interioranas do ES relativamente grandes (e com bons índices socioeconômicos). Entretanto, não nos coube realizar essa distinção, tendo em vista nosso objeto de estudo.

3.4 Comportamentos e sobrevivência política: o impacto dos acordos informais na consecução das emendas individuais ao orçamento na ALES

A teoria até então vem empreendendo esforços no sentido de verificar o impacto das regras no processo legislativo e orçamentário. As análises mais comuns atribuem ao peso do Executivo, a gestão de coalisões, os poderes da mesa diretora e do colégio de líderes, como disposições capazes de influenciar a tomada de decisões no interior do parlamento (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003). Entretanto, poucos são os estudos que voltam seu olhar ao efeito dos mecanismos informais nas tomadas de decisões no legislativo. Objetivando cobrir parte dessa lacuna, Praça, Lopes e Belmar (2017) conduziram estudo que nos trouxe a informação de que as emendas orçamentárias no nível federal foram, desde 1996, em certa medida, ajustadas por meio de mecanismos informais. Para tanto, o presidente detinha a sua disposição um acordo informal de cota orçamentária com os parlamentares durante as legislaturas (intermediado pelo relator do orçamento).

A partir de tais considerações, essa seção busca lançar luz às análises dos mecanismos informais de decisão e, assim, contribuir um pouco com a literatura por meio das informações obtidas através das entrevistas realizadas. Compreender melhor o funcionamento do acordo entre Executivo e Legislativo, em torno das emendas individuais ao orçamento capixaba, pode despertar a atenção para o alcance das análises sobre o impacto dos acordos informais na dinâmica orçamentária.

Para Praça, Lopes e Belmar (2017), o acordo em torno das emendas ao orçamento é possível porque o Executivo detém instrumentos para tanto. Entre eles: (1) a competência privativa para propor leis orçamentárias; (2) o orçamento é peça autorizativa o que permite ao Executivo negociar a execução das emendas parlamentares e o Congresso não tem como reagir³⁹. O que presume a possibilidade de negociação não do valor a ser executado, mas no momento da execução; (3) em nível federal há um grande *locus* de decisão em torno do orçamento, que é a

³⁹ Cumpre retomar o argumento anterior que nos informa que, atualmente, há a imposição de execução de parte das emendas individuais, em nível federal, o que tende a mitigar esse instrumento em particular.

Comissão Mista de Orçamento. Essa centralização do processo em torno de uma Comissão permite a negociação sem grandes custos⁴⁰.

Partindo desses pressupostos, e, tendo como referência a existência de um acordo entre Executivo e Legislativo para a inserção de emendas à LOA durante o período estudado (2011 -2018), há a necessidade de avaliar, inclusive, o impacto da limitação de valor das emendas à estratégia de emendamento do parlamentar.

O deputado estadual capixaba, dentro de sua possibilidade constitucional e regimental para emendar, pode propor quantas emendas entender conveniente e com valor que considerar necessário. O orçamento é o momento por excelência da possibilidade de interferência do legislador na consecução de políticas públicas. Além das emendas individuais (a ALES não comporta as emendas coletivas), que confere a capacidade ao parlamentar de alocar recursos, cabe também, ao deputado a faculdade de alterar (emendar) a peça orçamentária (excluídas as limitações legais e constitucionais pertinentes). Entretanto, o que percebemos é uma atuação via emendas individuais ao orçamento, pelos parlamentares da ALES, a partir de um padrão de atuação que estabelece valores totais para alocação de recursos orçamentários.

O acordo entre os poderes Executivo e Legislativo do Espírito Santo iniciou-se nos primeiros governos Paulo Hartung, como uma espécie de importação da lógica de atuação adotada pelo governo federal [*Entrevistado:6*]. De lá para cá, essa prática permanece e, em todas as LOAs são estabelecidos valores totais para que os deputados manejem recursos via emendas. Neste momento, já podemos destacar que os entrevistados relataram não haver diferenças quanto as estratégias dos dos parlamentares via emendas individuais entre nos governos de Renato Casagrande (2011-2014) e Paulo Hartung (2015-2018), como consequência do acordo que estabeleceu limites dos valores totais para as emendas durante o período estudado.

O compromisso firmado e seguido entre os poderes Executivo e Legislativo capixaba faz com que exista um controle do orçamento anual pelo Executivo. Desta

⁴⁰Na ALES, conforme já mencionado, a Comissão de Finanças é a única comissão com atribuições orçamentárias.

forma, a peça orçamentária praticamente não é alterada. Vejamos a seguinte informação veiculada na mídia do Espírito Santo:

Com uma tramitação relâmpago, o plenário da Assembleia Legislativa aprovou na manhã desta quarta-feira (29) [2017] o Projeto de Lei 354/2017 (Lei Orçamentária Anual, LOA). Assim como nos anos anteriores, o governo do Estado não teve dificuldade em aprovar o texto original sem modificações por parte do Legislativo (OLIVEIRA, 2017).⁴¹

O cenário descrito na reportagem é ratificado pelos [Entrevistados: 1 e 2] que revelam não haver espaço para alterações, pela ALES, do conteúdo da peça orçamentária enviada pelo governador. Nas palavras do [Entrevistado:2]: “[...] o governo já faz uma reunião, as suas promessas, suas conversinhas, e pede para não mexer. Mesmo que você queira mexer, não consegue, porque o governo sempre tem maioria. O parlamentar para a questão do orçamento só está aqui para dizer: Sim, Senhor!”. Reforçando o argumento do [Entrevistado 2], o [Entrevistado 7] complementa a informação destacando que, na ALES, não há a divisão situação *versus* oposição na Casa. Lembra que, “na Legislatura passada (18ª Legislatura, sic), nós tínhamos 2, no máximo, 3 deputados que se declaravam oposição ao governo”. Portanto, o Executivo consegue imprimir sua vontade sem maiores dificuldades.

Os [Entrevistados: 1 e 2] indicaram que o acordo nesses termos (com a destinação de um valor total bastante pequeno) limita a atuação do deputado. O [Entrevistado 1] complementa que o legislador deve atuar em prol da sociedade, pois representa os anseios da mesma. Sendo assim, o orçamento é o local por excelência para a participação do Legislativo na condução de políticas públicas e o pacto em torno dos valores das emendas torna essa possibilidade impossível na ALES.

Nessa mesma linha, descreve o [Entrevistado: 2]: “[...] a verba que o deputado recebe é ridícula. Um milhão não dá para fazer uma obra em Município [...] ninguém está satisfeito com esse valor de um milhão. Aceitam porque o Estado fala que não tem mais para dar”. Para ele, os parlamentares não são privilegiados como deveriam e “ficam nas mãos do governo”. No entanto, o [Entrevistado: 2], faz a ressalva de que

⁴¹ Para mais informações: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2017/11/em-votacao-relampago-deputados-aprovam-orcamento-para-2018-1014109187>

a inserção do Legislativo no orçamento, por sua vez, deve ser feita com moderação sob pena de causar um desequilíbrio fiscal as contas do Estado.

O mesmo sentimento em relação ao acordo, todavia, não é dividido entre todos os deputados entrevistados. O [Entrevistado: 3] relatou a satisfação de pertencer a um Estado organizado do ponto de vista fiscal. Lembra que o Espírito Santo já passou por uma adversidade do ponto de vista político e de gestão, momento em que o governo não pagava sequer seus servidores em dia. Em suas palavras:

[...] nós temos um orçamento verdadeiro, executável! Não é o que eu quero, é o que existe. Os parlamentares possuem responsabilidade com o orçamento. Não há subserviência (ao Executivo, sic) e sim compreensão de que o governo tem a missão de verificar a fixação receitas e despesas. Se hoje o Espírito Santo possui a situação fiscal que tem, isso tem “muito a mão” da Assembleia, que atuou de forma responsável nas últimas legislaturas.

Acrescenta o [Entrevistado: 3] que: “[...] o acordo é estabelecido em comum com a Assembleia. Logo, o acordo também é dos deputados”. Desta forma, a ideia do pacto em torno das emendas individuais ao orçamento ser uma imposição do Executivo ao Legislativo, parece não ser compartilhada entre todos os entrevistados.

Sobre a suposta subserviência da Casa de Leis do Espírito Santo às disposições do Executivo, no que se refere ao orçamento, em que pese os posicionamentos distintos dos parlamentares entrevistados, necessário se faz acrescentar a seguinte discussão:

Depois de um ano parada na Comissão de Justiça da Assembleia, a Proposta de Emenda Constitucional nº 22/2015, do Deputado Sergio Majeski (PSDB), tornando obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais, chega ao plenário e com um desfecho já esperado nos meios políticos.

Em uma semana de pouca atividade parlamentar, o líder do governo, deputado Gildevan Fernandes (PMDB), relatou na Comissão de Justiça pela inconstitucionalidade da matéria. O que chama atenção no caso é que o mesmo projeto já foi aprovado pelo Congresso Nacional e o parecer da Procuradoria da Assembleia se manifesta pela ampla constitucionalidade da matéria.

Outra alegação da base governista de que a matéria “não caberia”, dado o momento de crise, também não convence, já que a PEC determina a possibilidade de readequação dos valores das emendas individuais. A matéria entrou na ordem do dia para a discussão prévia. Para ser aprovada, a PEC precisa ser votada em dois turnos com quórum qualificado. O que deve demorar, já que a Assembleia não tem conseguido sequer quórum mínimo para as votações desde a volta do recesso de julho.

[...]

O tucano apontou ainda a inuência palaciana na discussão e a submissão da Assembleia ao Executivo. “A única pessoa que interessa que esse projeto não seja aprovado é o governador, para que as emendas continuem sendo moeda de troca. Todo mundo sabe que as emendas quando se é da base aliada, os governistas de carteirinha, saem muito mais rapidamente e que o governo usa isso contra quem é crítico”, afirmou o deputado do PSDB (OLIVEIRA, 2016)⁴².

Pois bem, é de se pensar que, aderir ao acordo é perfeitamente compreensível do ponto de vista de controle dos gastos/gestão fiscal. No entanto, abrir mão da garantia de execução, do que é considerado pelos deputados como sendo o pouco de emendas que lhes é destinado, pode ser uma estratégia que não parece pertinente. A não ser em um ambiente de subserviência. Importante mencionar que mesmo dentro da concepção de acordo firmado que estabelece uma quantia pequena para a distribuição de emendas, não há garantia, na prática, de que essas emendas serão executadas. Assim, complementamos com as informações dos [Entrevistados: 1 e 2] no sentido de que uma parcela de suas emendas não é executada. Ambos atribuíram esse fato ao posicionamento contrário ao Executivo.

Em relação ao *modus operandi* da Comissão de Finanças em relação às análises das emendas individuais ao orçamento realizadas pelos parlamentares, na ALES, durante o período de estudo, o [Entrevistado: 6] expõe que, quando o deputado ultrapassa o valor pré-definido de sua cota (definida pelo acordo), a assessoria da Comissão de Finanças entra em contato com o gabinete do parlamentar a fim de que o mesmo informe qual/quais emendas deseja que permaneça na LOA e quais podem ser retiradas. A informação é corroborada pelo [Entrevistado 7] que complementa ainda, a informação de que esse contato para a definição das emendas que restaram no PLOA é bem informal, via de regra, se concebe através de uma ligação telefônica entre a Comissão e os gabinetes dos deputados estaduais.

Se mesmo assim há a manutenção da emenda pelo legislador, o parecer constante no relatório da Comissão é no sentido de rejeição da emenda sob o argumento de que não há recursos disponíveis (conforme já mencionado, atualmente existe uma indicação de valor para emendas individuais na LOA em forma de reserva

⁴²Disponível em: http://seculodiario.com.br/30054/8/governo-tenta-barrar-proposta-de-execucao-obrigatoria-de-emendas?fb_comment_id=1163736040366263_11638

técnica disponível na Secretaria de Planejamento). Segue parecer da Comissão de Finanças ilustrando a questão:

Relatório: A Mensagem Governamental nº006/2019 encaminha o Projeto de Lei nº 002/2019, que estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019,

[...]

Rejeito as emendas de números: 0058, 0554 e 0557. Prejudico⁴³ as emendas números: 0425 e 0427.

Justificativa: a emenda ultrapassou a cota da reserva parlamenta, ficando sem recurso em sua codificação.

[...]

É o parecer.

Com relação aos outros atores também importantes do processo de emendamento, podemos destacar o relator do orçamento. Para o *[Entrevistado: 6]*, o relator do orçamento (durante todo o período pesquisado) atuou com no intuito de fazer cumprir o acordo previamente ajustado entre os deputados (inclusive o relator) e o governador. No que tange à atuação do relator no processo orçamentário na ALES, acrescenta o *[Entrevistado: 4]* que cabe ao relator tentar conciliar os interesses entre governo e parlamentares, atuando como uma espécie de mediador. Reforça que a tendência é o posicionamento do relator prevalecer (com raras exceções).

No que tange à atuação dos partidos e líderes partidários, a informação colhida é a de que estes não possuem grande peso em relação às decisões em torno dos trabalhos da Comissão de Finanças. O *[Entrevistado: 7]*, no entanto, destacou a possibilidade de impacto do desempenho do líder de governo em plenário. A reportagem que segue ratifica esse argumento:

Apesar de o projeto ter sido aprovado em alguns segundos, o clima ficou pesado por causa de uma manobra palaciana para evitar que os destaques dos deputados fossem votados. Nessa segunda-feira (27) [2017], o deputado Theodorico Ferraço (DEM) conseguiu as 10 assinaturas necessárias para protocolar o destaque de mais de 120 emendas rejeitadas pela Comissão de Finanças da Casa. O requerimento chegou a ser lido no Expediente dessa terça-feira (28). O deputado não contava, porém, que dois parlamentares retirariam suas assinaturas do requerimento, inviabilizando a apresentação dos destaques propostos por Ferraço.

⁴³A emenda prejudicada, via de regra, é aquela que está dentro do valor (da cota estabelecida na LOA), mas não atende os requisitos materiais (contidos na lei) para sua inserção na LOA.

Retiraram as assinaturas do requerimento os deputados Esmael Almeida (PMDB) e Almir Vieira (PRP), que atenderam ao apelo do líder do governo, Rodrigo Coelho (PDT), para que não houvesse votações de destaque. O governo queria que o projeto fosse aprovado sem nenhum retroque.

Na sessão dessa terça, alguns deputados Bruno Lamas e Freitas (ambos do PSB) já haviam reclamado da movimentação do líder do governo, que estaria intimidando os deputados a não assinarem os destaques. Mas os dois socialistas acabaram não participando da votação de hoje. Outro que reclamou, mas que esteve presente e também protestou sobre a articulação do deputado Rodrigo Coelho, foi Sergio Majeski (PSDB) (OLIVEIRA, 2017)⁴⁴.

O orçamento ainda é uma forma de pensar a a estratégia dos deputados, principalmente em relação às suas bases. No entanto, a estratégias dos deputados via emendas, na ALES, acaba por ser restringida. Relembra o [Entrevistado: 6] que antes da formulação do acordo entre Executivo e Legislativo em torno das emendas individuais à LOA, o Legislativo era bem mais proativo em relação às leis orçamentárias. Para ele, a Comissão de Finanças era a mais importante da Casa. Hoje ainda é importante, mas a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) ganhou mais notoriedade, lugar de destaque. Incorpora também a informação de que, após a estipulação de um valor fixo (e insuficiente) para as emendas, a participação no orçamento anual através das Audiências Públicas passou a se esvaziar, a despertar menos interesse dos prefeitos, vereadores, das comunidades e até mesmo do parlamentar.

O argumento apontado pelo [Entrevistado: 6] é o de que, como os valores para a realização das emendas é muito baixo, coletar a demanda da sociedade e não ter como cumprí-la por não possuir recursos para tanto, não faz sentido. Ao ser questionado sobre uma possível sugestão para reverter o o atual estágio da relação entre Executivo e Legislativo via emendas ao orçamento, o [Entrevistado: 6] sugeriu que a criação de instrumentos coletivos (emendas de microrregioes) talvez possa ser um caminho para o equilíbrio (ou ao menos para a redução do desequilíbrio) entre as partes envolvidas no processo orçamentário. Nas palavras do [Entrevistado: 6]: “o instrumento coletivo poderia ser capaz de conferir maior poder de barganha aos parlamentares”.

⁴⁴ Disponível em: <http://seculodiario.com.br/36757/8/sem-surpresas-assembleia-aprova-orcamento-2018-a-toque-de-caixa>

A partir dos dados debatidos no transcorrer deste capítulo, podemos perceber que as estratégias dos deputados capixabas, via emendas individuais ao orçamento, durante as 17ª e 18ª Legislaturas, são bem diversas. As formas de atuação modificam a partir das variáveis analisadas, dentre elas : áreas e local de destino, abrangência dos impactos esperados pelas emendas, espectro político-ideológico dos proponentes das emendas, entre outras.

Trata-se de um ambiente institucional, como detectado por Praça (2012), de alta centralização. A análise desse cotidiano nos permitiria a constatação de maior capacidade de preponderância do Executivo, tendo em vista o fato de poder negociar com poucos atores (dado o tamanho da Casa), reduzindo os custos da transação em torno do orçamento. Encontramos alguns limites no resultado dessas análises, a partir das regras orçamentárias formais. E, como destaque, a importância do acordo informal entre Executivo e Legislativo na consecução das estratégias dos parlamentares.

Por fim, com relação aos dados empíricos apresentados, cumpre mencionar que não foi objeto do estudo conhecer a fundo as estratégias dos deputados, via emendas individuais ao orçamento, e sim descrevê-las considerando diferentes variáveis de impacto. O capítulo seguinte, por sua vez, terá como atributo principal a verificação de se essas estratégias traçadas pelos parlamentares são direcionadas para suas bases eleitorais. A hipótese que nos orienta na sua construção é a de que, os deputados estaduais alocam recursos, via emendas orçamentárias, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

CAPÍTULO IV

EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: ELEMENTOS QUE AJUDAM A COMPREENDER A CONEXÃO ELEITORAL

Este último capítulo da tese tem como objetivo de verificar se a lógica da conexão eleitoral se aplica às emendas individuais ao orçamento dos deputados capixabas, durante as 17ª e 18ª Legislaturas.

A primeira seção se dedicará a análise do perfil geográfico do deputado capixaba. Desta forma, a partir da tipologia de Carvalho (2003), identificamos os parlamentares em relação ao padrão de votação⁴⁵ entre os de concentração alta, concentração moderada, dispersão moderada e alta dispersão de votos. Posteriormente, voltaremos nosso olhar ao exame da coerência entre os padrões de votação dos deputados e a abrangência⁴⁶ dos impactos das emendas inseridas às LOAS de 2012 à 2019.

A partir do pressuposto da compreensão da conexão eleitoral como vetor explicativo do comportamento parlamentar, a hipótese a ser enfrentada é a de que diversos padrões de votação conduziram a diferentes incentivos para atuação do parlamentar via emendas. Em outras palavras, deputados de votação concentrada tenderiam propor emendas de transferência de benefício concentrado (as destinadas a localidades e entidades). Lado oposto, parlamentares com padrão de votação dispersa, estariam mais propensos a realizar emendas de benefício difuso (universais e setoriais).

Na segunda seção empreenderemos esforços no intuito de compreender o comportamento dos parlamentares da ALES a partir do perfil de votação e espectro ideológico dos partidos a qual pertencem (esquerda, centro e direita).

⁴⁵A coleta de dados foi realizada com base nos dados oficiais do TSE: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>

⁴⁶ Conforme já demonstrado no capítulo III, quanto à abrangência as emendas foram classificadas como universais, setoriais, locais e as destinadas para entidades.

A terceira seção, por sua vez, será responsável por examinar se a atuação do deputado estadual é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais. O objetivo consiste em analisar a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas orçamentárias e, deste modo, perceber se a sua atuação tende a ser direcionada para as suas bases eleitorais. A hipótese que nos orienta é a de que os deputados estaduais alocam recursos, via emendas orçamentárias, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

No intuito de aferir a tese da conexão eleitoral como chave explicativa do comportamento dos deputados da ALES, via apresentação de emendas a LOA, necessário de faz estudar os dados das votações. Foram coletados dados dos 30 deputados estaduais eleitos no pleito de 2010, além dos 9 suplentes que acessaram ao mandato durante a 17ª Legislatura e dos outros 30 deputados eleitos no pleito de 2014. Somados aos dados eleitorais, foram coletadas as informações sobre as emendas individuais ao orçamento, notadamente, aquelas referentes à abrangência das emendas e o valor (em R\$) total das emendas apresentadas pelo deputado destinadas à uma Microrregião do Estado (que são as que mais impactam nas análises deste capítulo).

Conforme já mencionado, atrelado aos bancos de dados construídos, foram realizadas entrevistas com o objetivo de complementar a investigação. Elas foram capazes de inserir a percepção do deputado em relação às suas bases eleitorais, bem como a compreensão da conexão eleitoral como estratégia de atuação via emendas ao orçamento.

4 Resultados e análises

4.1 Perfil de Votação e Abrangência das Emendas Individuais à LOA

Essa seção do capítulo será destinada às análises do padrão de votação dos deputados capixabas eleitos nos pleitos de 2010 (e mais 9 suplentes) e 2014, sem suplentes, para essa legislatura. A fim de identificarmos o perfil geográfico de votação

dos parlamentares da ALES, a partir do grau de concentração/dispersão de votos, optamos pela utilização do índice traçado por Carvalho⁴⁷ (2003) e Lagos (2010). Trata-se índice comumente adotado nos estudos sobre a geografia do voto. Vejamos:

$$N = \frac{1}{\sum V_i^2}$$

Onde, V_i = nº de votos do deputado X no município i / nº total de votos do deputado X no estado.

Em nosso estudo, seguindo os mesmos preceitos da escolha feita por Simões (2018), optamos por alterar o cálculo do índice tomando como unidade de votos as Microrregiões⁴⁸ do Estado do Espírito Santo, no lugar dos Municípios do Estado. Agregar os votos por Microrregiões de desenvolvimento é argumento justificável, sendo planejado por algumas razões: primeiro, a análise por Microrregiões contempla a questão da contiguidade dos municípios e, segundo, as entrevistas revelaram que a grande maioria dos deputados compreende o seu reduto eleitoral a partir de região específica, não uma cidade. Nas entrevistas, somente um deputado se referiu a sua base eleitoral como concentrada em um único município.

Desta forma, em nossa pesquisa, V_i é o número de votos do deputado X na região e i/n° total de votos do deputado X no estado.

A teoria tem adotado esse índice para determinar o número efetivo de partidos. “Em nosso caso, o índice, que chamamos de NER⁴⁹ (Número Efetivo de Regiões), irá sugerir o número de regiões em que os deputados estaduais eleitos foram votados de forma efetiva” (SIMÕES, 2018, p. 49).

⁴⁷ Índice de fragmentação de Rae/invertido. Nele “[...] a contiguidade, ou não contiguidade dos municípios, se vê indiretamente contemplada” (CARVALHO, 2003, p. 96).

⁴⁸ Conforme mencionado anteriormente, a divisão do Espírito Santo em 10 Microrregiões foi estabelecida pela Lei LEI Nº 9.768/11. São elas: Caparaó, Central Serrana, Central Sul, Centro-Oeste, Litoral Sul, Metropolitana, Nordeste, Noroeste, Rio Doce, Sudoeste Serrana. Vide Mapa da Divisão Regional do Espírito Santo/Microrregiões de Planejamento – Vide Anexo.

⁴⁹ Consultar os Apêndices I e II. Eles nos trazem a informação do NER de todos os parlamentares durante o período estudado.

Adotando a tipologia de SIMÕES (2018), que, por sua vez, é uma adaptação da tipologia de Carvalho (2003), temos:

1. Deputados de Votação com Concentração Alta: o NER está no intervalo $1,0 \leq \text{NER} < 1,55$. Nesta faixa, situam-se os deputados que conseguem concentrar em uma mesma região no mínimo 80% de seus votos.
2. Deputados de Votação com Concentração Moderada: o NER está no intervalo $1,55 \leq \text{NER} < 2,50$. Nesta faixa, o deputado obtém de 60% a 80% de seus votos em uma região.
3. Deputados de Votação Dispersa Moderada: o NER está no intervalo $2,50 \leq \text{NER} < 3,70$. Na primeira faixa de dispersão, o deputado concentra, em uma única região, entre 40% e 60% de seus votos.
4. Deputados de Votação Dispersa Alta: o NER está no intervalo $3,7 \leq \text{NER} < 6$. Na faixa de dispersão mais alta, o deputado obtém, na região onde concentra mais votos, até 40% deles (SIMÕES, 2018, p.51).

A expectativa é a de que as quatro faixas de concentração e dispersão de votos dos deputados equivalem a quatro tipos de estratégias políticas diversas (CARVALHO, 2003)⁵⁰. Sendo assim, a hipótese posta na literatura é a de que, tomando como pressuposto que a lógica da conexão como verdadeira, deputados com votação concentrada estariam mais propensos a propor emendas de transferência de benefício concentrado (as destinadas à uma localidade ou à uma entidade) e os de perfil de votação dispersa, proporem emendas de transferência de benefícios difusos (classificadas como universais, que são as destinadas ao Estado, ou Setoriais, que também são emendas destinadas a todo Estado, porém dizem respeito a um setor específico (da economia, profissional, por exemplo)).

No intuito de compreender a percepção do parlamentar acerca de sua base eleitoral nas entrevistas foram inseridos os seguintes questionamentos: Na visão do Sr./Sra. qual o perfil de sua base eleitoral? Ela é concentrada em algum ou alguns municípios ou dispersa pelo Estado? Os relatos, por sua vez, mostraram que os deputados possuem um claro conhecimento sobre seu território eleitoral. O [Entrevistado 1] revelou compreender a sua base eleitoral como concentrada em uma região, da mesma forma que o [Entrevistado 4]; o [Entrevistado 2] entende sua base

⁵⁰ Cumpre ressaltar que Carvalho (2003) dedicou-se a compreender os diversos padrões de votação acima identificados a partir de diversas variáveis. Entretanto, a nossa pesquisa se propõe verificar uma possível correlação entre o perfil de votação e a estratégia do deputado capixaba, via emendas individuais às LOAs de 2012-2019. Assim, optamos por não nos aprofundarmos no exame dessas variáveis.

como concentrada em uma região do Estado (que correspondem, na verdade, duas Microrregiões de Planejamento), todavia a maioria de seus votos são de um município, que é o mais populoso desta região; já o [Entrevistado 3] que sua base é concentrada em um município polo e mais uns 10 municípios no entorno; e o [Entrevistado 5] que sua base eleitoral é concentrada em uma cidade. Quando confrontadas as informações das entrevistas com os dados quantitativos, de fato, as informações obtidas correspondem ao que fora dito. Os deputados que relataram alta concentração de sua base, foram os que, comparativamente - entre os entrevistados -, possuíam o menor NER e, respectivamente, os que constataram uma concentração moderada (dividida em mais de uma Microrregião de Planejamento), apresentaram um NER maior que os outros entrevistados.

Na tabela VII temos o cruzamento dos dados do perfil de votação com o tipo de transferência de benefícios (se concentrado ou difuso). Com o objetivo de facilitar nossas análises e obter uma melhor visualização dos dados, agregamos as quatro faixas de perfil de votação acima definidas, em duas faixas: 1) deputados com votação concentrada (que abarca os de alta e moderada concentração de votos) e deputados com votação dispersa (tanto aqueles com moderada como os com alta dispersão de votos).

Tabela VII -Perfil de votação e tipo de benefício das emendas (17ª e 18ª Legislaturas)

			Benefício		Total
			Concentrado	Difuso	
Perfil de Votação	Concentrado	N	4525	46	4571
		%	67,3%	51,7%	67,1%
	Disperso	N	2196	43	2239
		%	32,7%	48,3%	32,9%
Total		N	6721	89	6810
		%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Tabela VIII -Tabela de Qui-quadrado de Pearson

	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)	Sig exata (2 lados)	Sig exata (1 lado)
Qui-quadrado de Pearson	9,737 ^a	1	0,002		
Correção de continuidade ^b	9,041	1	0,003		
Razão de verossimilhança	9,188	1	0,002		
Fisher's Exact Test				0,003	0,002
Associação Linear por Linear	9,736	1	0,002		
N de Casos Válidos	6810				
a. 0 células (0,0%) esperam contagem menor do que 5. A contagem mínima					
b. Computado apenas para uma tabela 2x2					

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

A tabela VII nos traz uma evidência acerca da atuação do deputado capixaba, via emendas individuais ao orçamento durante a 17^a e 18^a Legislatura, a partir da conexão eleitoral, aqui compreendida como a possibilidade do perfil de votação do deputado impactar na estratégia de manejo de recursos através das emendas individuais. Nesse raciocínio, os dados nos apontam uma correlação entre o perfil de votação do deputado (se concentrada ou dispersa) e o tipo de benefício da emenda que o parlamentar propõe (se benefício concentrado ou difuso)⁵¹.

Dito de outra forma, do total de emendas em que se evidenciou benefício concentrado (as emendas locais e para entidades), o equivalente a 67,3% foram realizadas por deputados com votação concentrada. Já 32,7% da alocação de recursos de benefício concentrado são feitas por deputados com perfil de votação dispersa. No que tange às emendas de benefício difuso, há uma equiparação de valores. Deputados com votação concentrada e dispersa se utilizam da mesma forma de emendas de benefício difuso.

⁵¹Quiquadrado de Pearson, 9,737, que é significativo a 0,002.

Vale ressaltar que existem mais deputados com índice de NER nas faixas de perfil de voto concentrado (alta e moderada concentração) o que poderia impactar na variação/ distribuição das emendas de benefício concentrado, na medida em que uma maior quantidade de deputados de perfil de votação concentrada tenderiam a propor uma maior quantidade de emendas de benefício concentrado. De qualquer forma, há significância na correlação, o que nos traz evidências de que a explicação do dado está na direção correta.

A pesquisa nos trouxe alguns elementos capazes de contribuir um pouco na elucidação das questões que envolvem indícios que apontam a importância da variável referente à conexão eleitoral. Portanto, objetivando verificar se a estratégia de alocação de recursos varia conforme a filiação partidária, o capítulo anterior nos trouxe a informação de que, contrariando a expectativa da hipótese ventilada por Carvalho (2003, p.62): de que “[...] quanto mais à esquerda do espectro político, mais os deputados se incluem a dar ênfase à promoção de políticas mais universalistas se mostrarão em seu comportamento legislativo”. Na ALES, no entanto, tendo como parâmetro de análise as emendas às LOAs de 2012 -2019, a esquerda e centro dividem a preferência de envio de recursos para entidades. A esquerda representa um percentual maior.

Durante a 17ª Legislatura, 58,1% das emendas dos partidos de esquerda na ALES, foram destinadas às entidades específicas, na 18ª Legislatura, 70,3%, em contraposição com os 27,4% das proposições para locais (municípios). As universais e setoriais compreendem a 1,7% e 0,2%, respectivamente, das emendas inseridas na LOA, respectivamente. Se comparado aos partidos de direita e centro, a quantidade de emendas universais é relativamente similar. Contrariando as expectativas da teoria, partidos de esquerda não se destacam nas emendas universais e setoriais.

Desta forma, a partir do banco de dados construído para essa tese, adotamos o cruzamento dos dados do espectro político-ideológico dos partidos com o perfil de votação.

Tabela IX– Perfil de votação e espectro político-ideológico dos partidos na ALES (17ª e 18ª Legislaturas)

			Centro	Direita	Esquerda	SI	Total
Perfil de Votação	Concentração Alta	N	632	561	937	106	2236
		%	27,0%	27,0%	42,4%	57,6%	32,8%
	Concentração Moderada	N	595	941	759	40	2335
		%	25,4%	45,3%	34,4%	21,7%	34,3%
	Dispersão Moderada	N	101	409	357	38	905
		%	4,3%	19,7%	16,2%	20,7%	13,3%
	Dispersão Alta	N	1014	164	156	0	1334
		%	43,3%	7,9%	7,1%	0,0%	19,6%
Total	N		2342	2075	2209	184	6810
	%		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Na tabela IX, temos a informação do perfil de votação (concentração alta, concentração moderada, dispersão moderada e alta dispersão) espectro político-ideológico dos partidos na ALES, durante as 17ª e 18ª Legislaturas. Nela verificamos que 76,8% das emendas propostas por deputados de esquerda que possuem padrão de votação concentrado, sendo que, destes 42,4% possuem o perfil de alta concentração de votos. Retomando a informação de que a esquerda vigente no legislativo capixaba no período analisado, possui preferência pela alocação de recursos para entidades (que são as de benefício mais concentrado) uma possível chave explicativa para esse comportamento está no perfil de votação preponderante na esquerda que é o concentrado. Cumpre ressaltar que a grande maioria dos deputados de esquerda possui o padrão de votação concentrado.

Outro ponto a ser destacado é o de que, dos 16 deputados da esquerda identificados no período estudado, 8 são da Região Metropolitana e os outros 8 do Interior. O que indica que ter base eleitoral no interior ou região metropolitana não, necessariamente, pode interferir no comportamento do parlamentar capixaba de esquerda.

4.2 Emendas Individuais ao Orçamento como Elemento Explicativo da Conexão Eleitoral na ALES

O orçamento, em especial, as emendas parlamentares, é peça essencial para a compreensão do sistema político, da relação entre Executivo e Legislativo, bem como do comportamento parlamentar. Bezerra (1999, p.19) visualiza a “[...] elaboração e execução do orçamento como um lugar sociológico privilegiado para se estudar a atuação e as relações estabelecidas por deputados e senadores em função da concepção que partilham a respeito de suas obrigações funcionais”. Ademais, complementa Ames, Pereira e Rennó (2011, p.260/261) que “[...] a maioria absoluta dos parlamentares concorda que visitas ao distrito eleitoral e emendas orçamentárias são centrais em suas estratégias eleitorais”.

Desta forma, compreender a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas orçamentárias, torna-se construção essencial nas abordagens acerca da conexão eleitoral, e, como consequência, do comportamento de deputado na arena legislativa tendo como parâmetro a alocação de recursos orçamentários. O pressuposto é o de que “[...] incentivos eleitorais distintos, decorrentes das configurações espaciais diversas dos deputados eleitos, não podem gerar um comportamento único, se entendermos que a conexão eleitoral faz diferença na explicação da ação legislativa” (CARVALHO, 2003, p. 60).

Com base na questão de pesquisa identificada: A atuação do deputado estadual no manejo das emendas ao orçamento é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais? Aventamos a hipótese de que os deputados capixabas, durante as 17^a e 18^a Legislatura, alocam recursos, através das emendas orçamentárias, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

Desta forma, a partir do objetivo proposto (o de analisar a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas individuais ao orçamento e, assim verificar se a sua atuação tende a ser direcionada para as suas

bases eleitorais), estabelecemos uma correlação/regressão linear⁵² entre uma variável independente (Total de Votos na Microrregião do Estado) e uma dependente (Valor Total das Emendas Destinadas à Microrregião). A opção pelo recorte através das Microrregiões do Espírito Santo se mantém. Aos argumentos apresentados anteriormente para a definição deste delineamento (o fato de que as análises por Microrregiões contemplarem a questão da contiguidade dos municípios e de que as entrevistas revelaram que a grande maioria dos deputados compreendem o seu reduto eleitoral a partir de região específica, não uma cidade), podemos acrescentar a necessidade de manutenção de um padrão nas análises até então dispostas. Já a escolha pelo Valor (em R\$) das emendas se dá em razão de ser uma variável mais fidedigna que a quantidade de emendas (muitas emendas podem ser realizadas, todavia em valores baixos). Portanto, partimos do pressuposto que o maior impacto da atuação do deputado adviria do valor das emendas, não da quantidade das mesmas.

Dito de outra forma, nos coube compreender se a questão eleitoral (possuir/quantidade de votos em uma determinada Microrregião do Estado) impacta na estratégia de alocação de recursos orçamentários do parlamentar. Podemos observar que não consideramos o exame do movimento inverso, qual seja, se o envio de emendas retorna em dividendos eleitorais para os deputados.

⁵² Construimos um modelo linear, com efeito fixo por ano e por Microrregião. O R^2 varia entre 0 e 1, indicando, o quanto o modelo consegue explicar os valores apresentados. Quanto maior o R^2 , mais explicativo é o modelo. O modelo painel foi inserido nas análises no intuito de validar/reforçar o achado, na medida em que se verificou mais robusto na geração dos coeficientes. Mesmo que o R^2 ajustado caia para 0,25 em comparação como modelo linear, há significância e a indicação de que o dado está na direção correta. Cabe ressaltar que o modelo de regressão linear apresentado é somente mais uma evidência da atuação do deputado capixaba em prol de suas bases que, por sua vez, em nosso estudo é corroborado com entrevistas.

Tabela X– Total de Votos Microrregião X Total Emendas por Microrregião

	<i>Variável Dependente</i>			
	Log Total Emendas Microrregião			
		OLS		<i>panel linear</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)
Log Total Votos microrregião	1.695*** (0.101)	1.677*** (0.112)	1.655*** (0.111)	1.655*** (0.111)
CAPARAÓ		-0,688 (0,891)	-1,288 (0,893)	
CENTRAL SERRANA		-1,522* (0,863)	-2,149** (0,866)	
CENTRAL SUL		-0,724 (0,917)	-1,306 (0,918)	
CENTRO OESTE		-0,625 (0,937)	-1,213 (0,937)	
LITORAL SUL		-2,288** (0,897)	-2,874** (0,898)	
METROPOLITANA		-0,924 (1,143)	-1,450 (1,137)	
NORDESTE		-0,561 (0,909)	-1,156 (0,910)	
NOROESTE		-1,615* (0,897)	-2,202** (0,898)	
RIO DOCE		-1,582* (0,903)	-2,167** (0,904)	
SUDOESTE SERRANA		-0,022 (0,887)	-0,611 (0,889)	
Constant	-1,169* (0,638)			
Observações	687	687	687	687
R ²	0,291	0,774	0,78	0,266
R ² ajustado	0,290	0,771	0,776	0,254
Residual Std. Error	5.236 (df= 685)	5.231 (df= 676)	5.170 (df= 675)	
F Statistic	281.319*** (df= 1; 685)	210.937*** (df= 11; 676)	199.297*** (df= 12; 675)	122.531*** (df= 2; 675)

Note: *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01; modelo 2, 3 e 4 tem efeito fixo por ano e microrregião

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

O coeficiente da variável independente total de votos por microrregião é consistente, com e sem efeito fixo. Continua consistente aplicando modelo de painel (modelo 4) que é o mais adequado. Inclusive o R² ajustado cai para 0,25 em comparação como modelo linear (modelo 3) com os efeitos fixo por ano e por Microrregião.

Portanto, os dados evidenciam uma relação significativa entre o total de votos obtidos pelos deputados capixabas (nas eleições de 2010 e 2014) nas Microrregiões

do Estado e a alocação de recursos através das emendas individuais inseridas no orçamento anual (entre os anos de 2012 à 2019) destinadas às Microrregiões de Planejamento do Espírito Santo.

Os achados são corroborados por Miranda (2018, p.91):

Para o caso capixaba os gráficos e tabelas indicam um relação significativa entre emendas individuais apresentadas e a questão eleitoral, sobretudo a correlação entre o valor de emendas e relevância eleitoral do município, o que pode sugerir um uso mais racional da quantidade de emendas, e dos valores das mesmas (mais reais/fidedignos com a realidade orçamentária do Estado) (MIRANDA, 2018, p.91).

Portanto, os elementos colhidos indicam que a estratégia dos parlamentares capixabas (durante a 17^a e 18^a Legislatura), tendo como pressuposto de análise as emendas individuais ao orçamento, é direcionada às suas bases eleitorais.

Cumprе ressaltar as informações obtidas nas entrevistas também evidenciam uma relação positiva entre a conexão eleitoral e as emendas individuais ao orçamento. Todos os entrevistados relataram que a maioria dos deputados capixabas (no decorrer do período estudado) atuaram em prol de seu território eleitoral. O [Entrevistado 6] imagina que cerca de 70% das emendas dos deputados são direcionadas para suas bases eleitorais. Quando questionados sobre as estratégias dos seus pares, todos os entrevistados relataram compreender que a maioria de seus colegas de parlamento atuam, via emendas individuais, para suas bases.

A estratégia de direcionar esforços na alocação de recursos para territórios eleitorais muitas das vezes é compreendida de forma pejorativa. O termo “clientelismo” é comumente associado ao fisiologismo/práticas atrasadas, quando na verdade, pode simplesmente configurar uma estratégia bem-sucedida, a partir de uma atuação mais pragmática, ou seja, mais adequada de sobrevivência.

A alocação de emendas orçamentárias que são facilmente rastreadas e atribuídas a um determinado político. Além disso, questões locais tenderiam a aumentar a atenção dos eleitores. [...] Por isso, é mais fácil reivindicar a paternidade de políticas do tipo *pork*. Portanto, *pork* facilita a atribuição de crédito em um ambiente institucional que potencialmente torna turva a responsabilização do representante por sua atuação no exercício do mandato (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p.251).

Em que pese a atuação para as bases eleitorais ser uma realidade na ALES, há espaço para comportamentos distintos, inclusive como decorrência do argumento posto pela literatura (CARVALHO, 2003) de que padrões distintos de votações

resultariam em comportamentos distintos. Para além, os parlamentares capixabas possuem percepções distintas acerca da atuação clientelista a partir das emendas individuais ao orçamento.

Nessa perspectiva, os *[Entrevistados 1 e 4]* não atribuem grande valor estratégico às emendas individuais ao orçamento, tampouco compreendem que a alocação de recursos para uma determinada região faz parte do seu fazer no interior de uma Casa de Leis.

Nas palavras do *[Entrevistado 1]*, “as emendas, a rigor, não deveriam existir”. Para ele, as emendas foram criadas, em nível federal, no intuito de fazer com que o parlamentar não altere o orçamento posto pelo Executivo. Todavia, este é o momento, em excelência, para que o legislativo interfira nos investimentos públicos. O *[Entrevistado 1]* relata que não pauta suas ações políticas em torno das emendas individuais ao orçamento. Logo, alocar recursos não é uma estratégia política interessante/relevante para ele. Acrescenta:

Em nível federal existe uma outra questão: as emendas transformam a disputa eleitoral em algo desigual. Em nível federal, um deputado dispõe de 15 milhões em emendas por ano. Acho que em nível estadual esse peso é mitigado, pois o valor é muito pequeno, mas também pesa. Até porque as pessoas têm uma dificuldade imensa de compreender a função do parlamentar. Enviar emenda é algo físico. Você vê! É visível!

Se as emendas acabassem ajudaria a política. Em conjunto com uma reforma tributária e do pacto federativo. Os políticos teriam que ocupar muito mais os espaços com suas funções o que melhoraria a política nacional como um todo.

Nesse mesmo raciocínio, o *[Entrevistado 4]* classifica as emendas individuais ao orçamento como uma “atuação ilegítima”, pois as mesmas, na prática, são utilizadas como “moeda de troca”. Para ele, o parlamentar possui autonomia para modificar o orçamento e, desde que não cause dificuldades orçamentárias ao executivo, deveria se utilizar desta prerrogativa. Observa também que as emendas são utilizadas com o objetivo de que o Legislativo não altere a peça orçamentária e complementa seu argumento apontando não visualizar impacto desse tipo de política (alocar recursos para territórios eleitorais). O argumento é corroborado quando o parlamentar indica que, a maioria de seus votos advém de membros de uma determinada igreja. O que nos reforça a compreensão de que outras variáveis (para além das emendas individuais) podem (e vão) impactar o comportamento do parlamentar tendo como pressuposto a lógica da conexão eleitoral

Visando compreender melhor a relação dos deputados da ALES com suas bases eleitorais, realizamos a seguinte pergunta: o Sr./Sra considera um dever do parlamentar alocar recursos via emendas para suas bases eleitorais? Destacamos o posicionamento do *[Entrevistado 2]* em resposta afirmativa à pergunta. Para ele, é um dever enviar recursos via emendas para seu reduto eleitoral, pois foi na base que ele construiu em sua base eleitoral um “certo patrimônio político”. Relata pertencer a uma determinada região do Estado, por isso, ter preferência por ela. Em suas palavras: “essa obrigação não é somente pelo fato de que recebo mais votos [de uma determinada região]⁵³do Estado, mas porque a minha vida foi construída lá. Sou mais procurado pela base e trabalho mais pela base”. Observa também:

Trabalho hoje dia e noite. É operação, vaga na UTI, etc. O Ministério Público acha que isso é promoção. Que não é ação política, e sim pessoal, mas eu não penso assim. Acho que a população deve procurar o político e ele tem que atuar em prol da população. Vestir a camisa! Atenção ao necessitado é o mais importante!

O *[Entrevistado 3]*, além de considerar um dever do parlamentar enviar recursos para sua base eleitoral através das emendas individuais, diz atuar em favor de seu reduto eleitoral de outras formas. Dentre elas, a partir da interlocução (a partir das reivindicações dos prefeitos e outras autoridades locais) conjunta ao governo do Estado a fim de reivindicar benefícios para sua região, principalmente, no que tange às demandas relacionadas à infraestrutura, notadamente, estradas. Além de atuar articulando consensos junto à burocracia (secretarias) estadual.

Para Bezerra (1999) atuar junto à burocracia no atendimento de demandas/favores, tendo em vista o acesso privilegiado que o parlamentar possui no Poder Público não é um traço distintivo somente entre particulares (cidadãos/eleitores) e parlamentares. Também é elemento de distinção entre os parlamentares, pois o acesso aos órgãos públicos não é idêntico a eles. Para o autor, “[...] a incorporação de práticas de atendimento de demandas particularistas e liberação de recursos federais para os estados e municípios como concepção de representação política não é somente partilhada pelos parlamentares, mas também pelos prefeitos/governadores”. Desta forma, estes últimos compreendem que a alocação de recursos é atribuição fundamental do parlamentar (BEZERRA, 1999, p.40).

⁵³ Suprimida para manter o anonimato do entrevistado.

4.3 Mapas Eleitorais/ Emendas Individuais à LOA

Essa seção foi pensada com o objetivo de trazer elementos que possam ilustrar, a partir de “poucos casos”, os argumentos trabalhados até aqui. Não se pretende traçar generalizações com base nesse maior detalhamento referente às estratégias e posicionamentos dos parlamentares da ALES. Assim, na impossibilidade de individualizar os dados de todos os deputados analisados, foram selecionados 4 casos para que possamos tecer maiores considerações.

Na seleção, buscamos observar a inclusão de deputados presentes tanto na 17ª e 18ª Legislatura (a intenção inicial é a de verificar se há modificação na estrutura da estratégia de alocação de recursos), que não mudaram de legenda partidária no período indicado, e com perfis de votação diferentes (faixas distintas de NER). Com base na tipificação adotada na tese, identificamos um deputado com alta concentração de votos, outro com concentração moderada, outro com dispersão moderada e, por último, uma deputada com alta dispersão de votos. Portanto, temos: Deputado Hércules da Silveira (MDB), Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB), Deputado Dary Alves Paung (PRP) e a Deputada Luzia Alves Toledo (MDB).

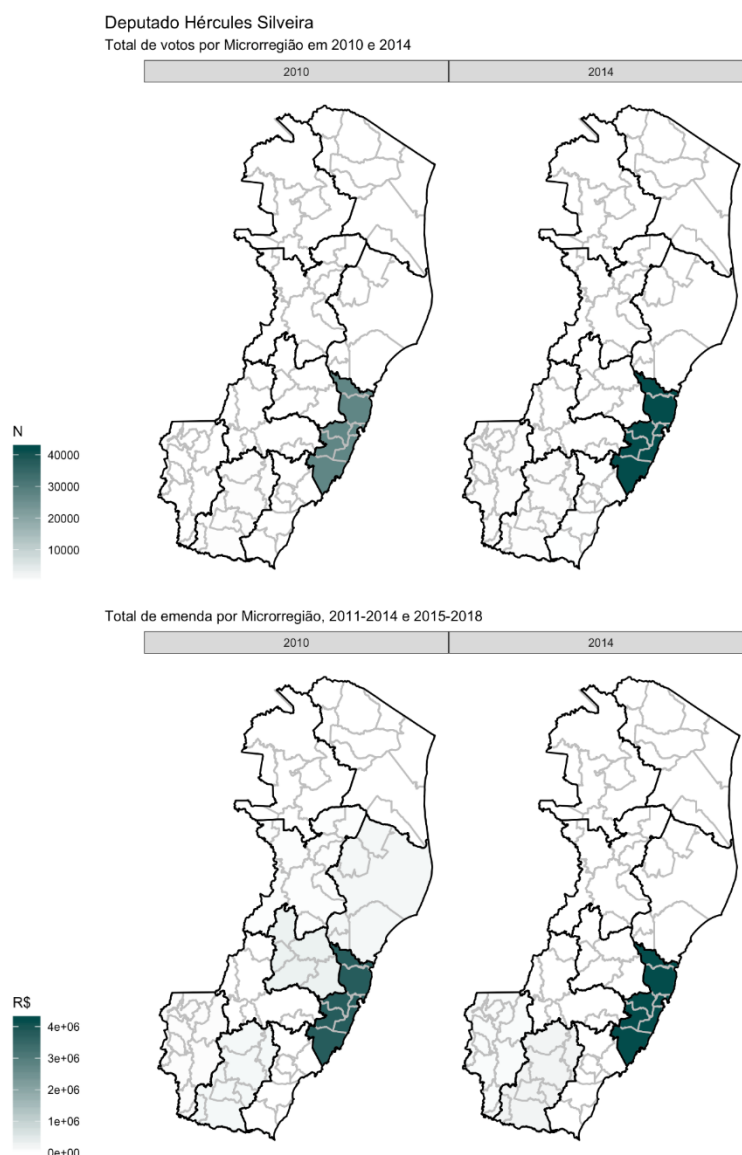
As figuras que seguem e ilustram esta seção correspondem aos mapas que comportam os dados tanto das votações (por Microrregiões do ES) e valores (R\$) das emendas destinadas, por deputado, às respectivas Microrregiões.

Nos quadrantes superiores, se encontram os dados sobre a quantidade de votos (N) obtidos, tanto nas eleições de 2010 (esquerda) como nas eleições de 2014 (direita). Nos quadrantes inferiores, o R\$ de emendas por Microrregião nas 17ª (2011-2018) e 18ª (2015-2018) Legislaturas. As cores dos mapas que variam, de tons claros (branco) a tons escuros (em verde), nos informam a concentração (ou não) de voto e emendas. Quanto mais escura a tonalidade no mapa mais votos/emendas na respectiva Microrregião.

4.3.1 Primeiro Caso: Deputado Hércules Silveira (MDB)

O deputado Hércules Silveira (MDB) possui perfil de alta concentração de votos com NER 1,07 na eleição de 2010 e 1,8 na eleição de 2014. Dos deputados eleitos para a ALES em 2010 e 2014 é o que possui o menor NER, portanto, maior concentração de votos.

Figura I – Distribuição de Votos X Emendas - Deputado Hércules Silveira (MDB)



Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Os votos do deputado Hércules Silveira são concentrados na Região⁵⁴ Metropolitana, em especial, no município de Vila Velha. Em 2010, dos 28.536 votos recebidos, 27.525 foram na Região Metropolitana. Ou seja, quase que a totalidade de sua votação. Também recebeu alguns poucos votos na Região Central Sul.

Com relação às emendas inseridas na LOA pelo respectivo parlamentar (as correspondentes à 17ª Legislatura), foram destinados R\$ 3.792.000,00 (que corresponde a 82,83% do valor total das emendas) para Região Metropolitana. A Central Serrana obteve R\$ 312.000,00 (6,81% do total). A do Rio Doce R\$ 190.000,00 (4,15% do total) e a Central Sul R\$ 178.000,00 (3,89% do total). Podemos notar que a lógica da conexão eleitoral é perceptível para o caso. Quase que a totalidade de seus votos são recebidos de eleitores da Região Metropolitana e, por sua vez, 82,83% dos valores de suas emendas são destinadas à Região Metropolitana.

Nas eleições de 2014, dos 43.765 votos recebidos por Hércules da Silveira, 41.964 foram na Região Metropolitana. Podemos destacar que o deputado obteve relativo sucesso eleitoral com aumento significativo de votos totais que ainda permanecem concentrados na Região Metropolitana. Entretanto, não se pode afirmar que existe uma relação entre sucesso eleitoral e alocação de recursos.

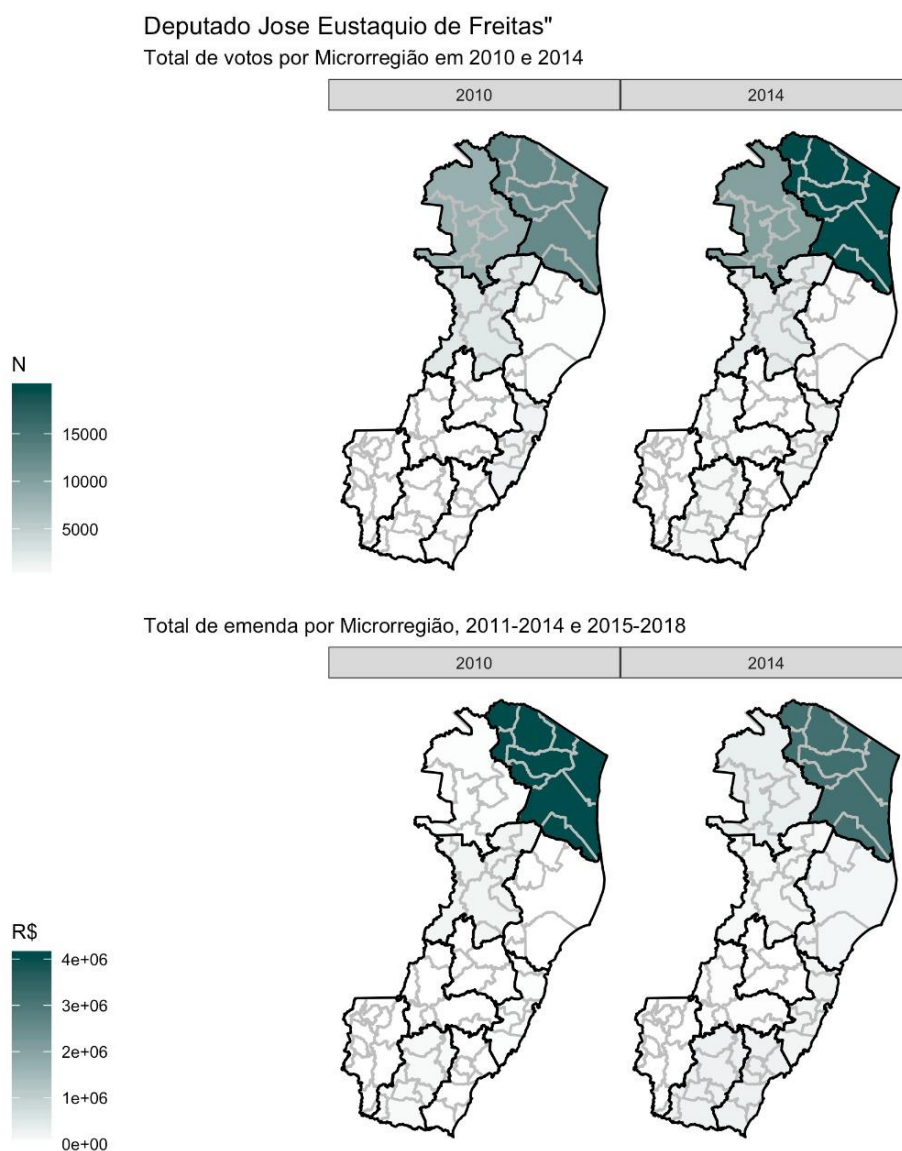
Durante a 18ª Legislatura, as emendas individuais ao orçamento ainda continuam concentradas na Região Metropolitana, R\$ 4.220.000,00 (ou seja, 91,74% do valor total das emendas do deputado). A região Central-Sul corresponde a segunda região com os maiores valores alocados, R\$ 240.000,00 (5,21% do total). O deputado Hércules Silveira, durante toda a 18ª Legislatura não destina nenhuma emenda para as regiões Centro-Oeste, Litoral Sul, Nordeste, Noroeste, Rio Doce. Os dados constantes da Figura I, nos informa que, para o caso, há a indicação de que a concentração de votos em uma Região reflete em um comportamento concentrador de emendas. Ademais, está clara a prioridade de envio de recursos para a sua base eleitoral.

⁵⁴ Do decorrer do tópico iremos utilizar a terminologia Região, por se tratar mais de expressão mais usual e fácil, quando, na verdade elas correspondem às Microrregiões do ES.

4.3.2 Segundo Caso: Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB)

O deputado José Eustáquio de Freitas (PSB) possui perfil de concentração moderado de votos, com NER 2,63 na eleição de 2010 e 2,32 na eleição de 2014.

Figura II – Distribuição de Votos X Emendas - Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB)



Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Os votos do deputado José Eustáquio de Freitas (PSB) são divididos entre as regiões Nordeste, Noroeste e Centro-Oeste do Espírito Santo. Em 2010, dos 24.711

votos recebidos, 12.483 foram na Região Nordeste, 8.314 na Região Noroeste e 2.392 na Região Centro-Oeste.

Durante a 17ª Legislatura, as regiões prioritárias de destino de emendas foram, respectivamente, a Região Nordeste com R\$ 4.065.000,00 (que corresponde a 90,53% do total de emendas realizadas), seguida da Região Centro-Oeste, com R\$ 220.000,00 (4,89% do total). Os destaques ficam para o envio de R\$ 105.000,00 (2,39% do total) em emendas para a Região Central-Sul, que não é reduto eleitoral do parlamentar. A Região Noroeste, que a segunda em totais de votos recebidos não foi destino prioritário, ao contrário, recebeu somente R\$ 50.000,00 em recursos. Podemos pensar o movimento do parlamentar da seguinte forma: ele consolida seu maior reduto eleitoral com grande concentração de valores de emendas e tenta se projetar nas regiões Centro-Oeste (a terceira Região com mais votos para o então candidato) e em uma Região onde não possui votação significativa (a Central-Sul). É se de destacar que os valores alocados para essas últimas regiões, apesar de maiores que para a Noroeste, não são montantes expressivos, principalmente em comparação com os R\$ 4.065.000,00 (90,53%) destinados para a Região Nordeste.

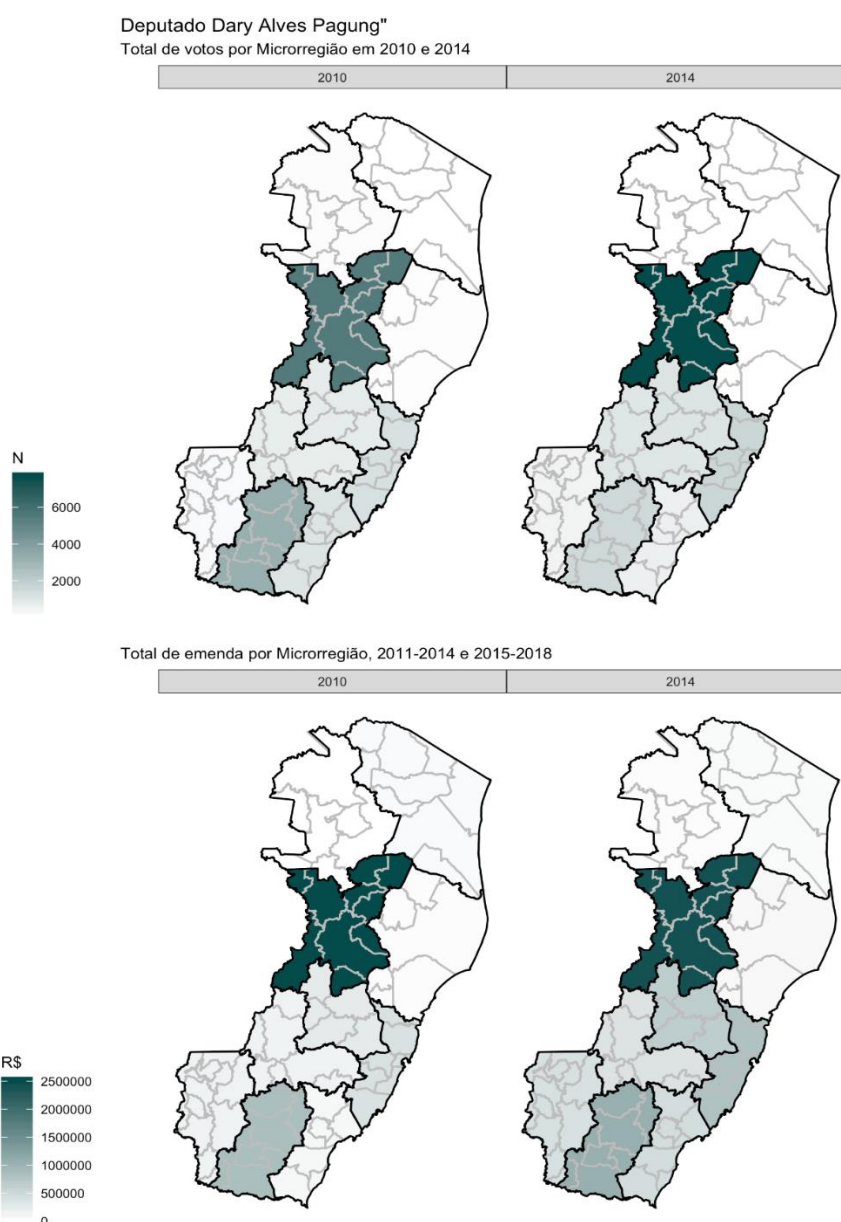
Em 2014, dos 33.945 votos recebidos pelo deputado, 19.775 foram na Região Nordeste (que se fixa como sua maior base eleitoral - com acréscimo de mais de 5.000 votos). Cresce em termos eleitorais também na Região Noroeste (em números menores), mesmo alocando somente R\$ 50.000,00 em recursos para essa região. Entretanto, diminui a quantidade de eleitores da região Centro-Oeste (1.930) e ainda continua tendo uma votação inexpressiva na Região Central-Sul.

Com relação à alocação de recursos no decorrer na 18ª Legislatura, a Região Nordeste ainda continua sendo a preferência de destino com R\$ 3.185.802,00 (69,25% do total) em emendas individuais ao orçamento. A região Noroeste (que praticamente não foi privilegiada na legislatura passada) passou a receber R\$ 336.100,00 (que corresponde a 7,30% do total das emendas do deputado). As regiões Central-Sul e Litoral Sul aparecem em seguida com R\$ 271.049,00 (5,89% do total) e R\$270. 950,00 (5,89% do total), respectivamente.

4.3.3 Terceiro Caso: Deputado Dary Alves Paung (PRP)

O deputado Dary Alves Paung (PRP) possui perfil de dispersão moderada de votos com NER 4,02 na eleição de 2010 e 3,05 na eleição de 2014.

Figura III – Distribuição de Votos X Emendas – Deputado Dary Alves Paung (PRP)



Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Os votos do deputado Dary Alves Paug (PRP) são repartidos entre as regiões Centro-Oeste, Central-Sul, Litoral-Sul e Metropolitana. Em 2010, dos 13.022 votos recebidos, 5.234 (40,19%) foram na Região Centro-Oeste, 3.251 (24,96%) na Central-Sul, 1.251 (9,60%) na Metropolitana e 1.134 (8,70%) na região Litoral Sul.

Ao longo da 17ª Legislatura, as regiões prioritárias de destino de emendas foram a região Centro-Oeste (seu maior reduto eleitoral) com R\$ 2.513.000,00 (que representam 55,35% do valor total das emendas), seguida da Região Central-Sul com R\$ 854.600,00 (18,82% do total) e da Região Central-Serrana com o envio do total de R\$ 265.000,00 (5,83% do total).

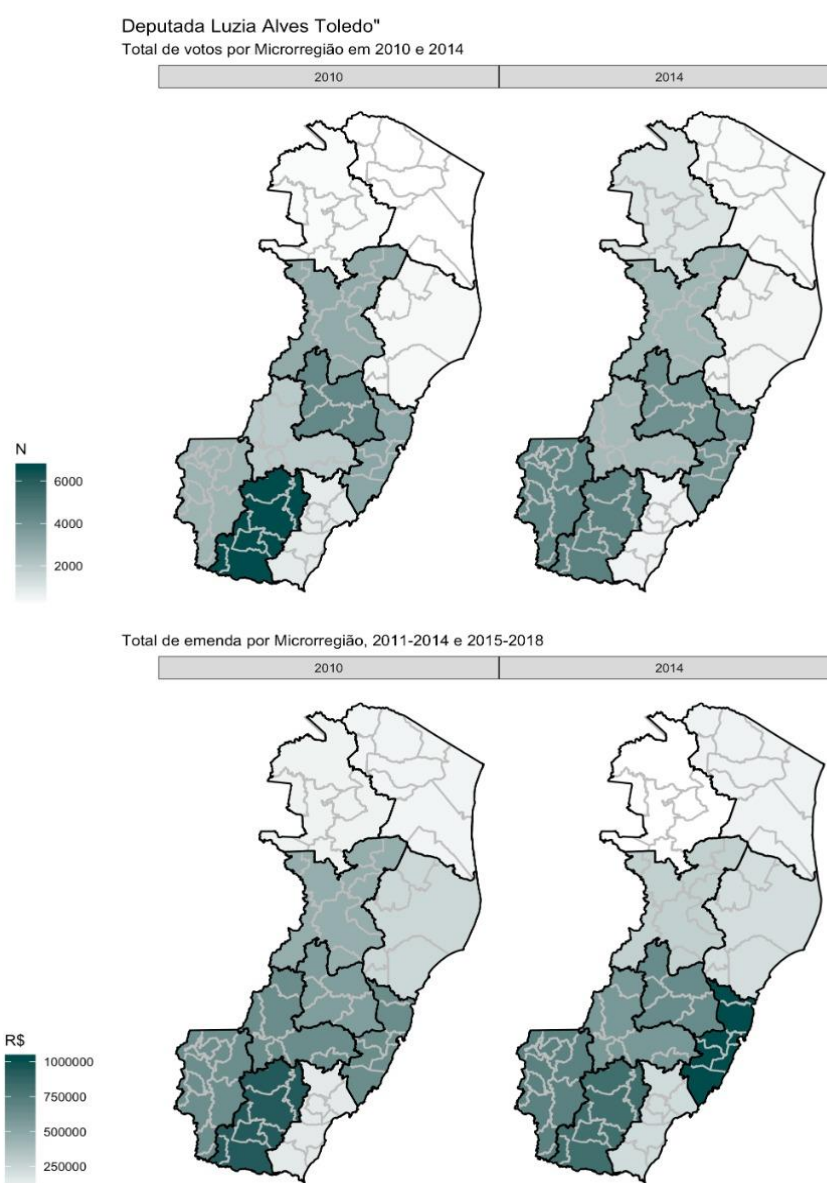
Nas eleições de 2014, a região Centro-Oeste se estabeleceu como território eleitoral do deputado com 7.687 votos (inclusive, com aumento de eleitores), seguido da Região Metropolitana com 1.652 votos, Central-Sul com 1.548 (que teve um diminuição em números totais da votação anterior do deputado). O parlamentar obteve 616 votos na Região Litoral Sul. Portanto, podemos inferir houve maior concentração de votos na eleição de 2014 que na eleição de 2010 (a diminuição do índice de NER acima identificado já nos faria presumir essa afirmação).

Com relação às emendas individuais ao orçamento propostas na 18ª Legislatura, elas seguem uma similar a da 17ª Legislatura. Foram dirigidas à Região Centro-Oeste R\$ 2.421.000,00 (37,81% do total) em emendas, R\$ 1.050.000,00 (16,40% do total) à Central-Sul, R\$ 658.000,00 (10,27%) para a Central-Serrana e R\$ 805.000,00 (12,57%) à Metropolitana. Assim, o deputado consolida a região Centro-Oeste como base eleitoral, mas avança em direção a Região Metropolitana (que em 2014 passou a ser a de segunda maior votação) e da Central-Serrana, mas sem desconsiderar a região Central-Sul (local onde também possui expressiva votação, todavia em números menores que 2010).

4.3.4 Quarto Caso: Deputada Luzia Alves Toledo (MDB)

A deputada Luzia Alves Toledo (MDB) possui perfil de alta dispersão de votos, com NER 5,87 na eleição de 2010 e 6,91 na eleição de 2014. Dos deputados eleitos para a ALES em 2010 e 2014, ela é quem possui os maiores índices de NER, portanto, maior dispersão de votos.

Figura IV – Distribuição de Votos X Emendas- Deputada Luzia Alves Toledo (MDB)



Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Os dados nos mostram que os votos da deputada Luzia Alves Toledo (MDB) estão dispersados de forma mais uniforme por várias Regiões do Estado:

Central-Sul, Central-Serrana, Centro-Oeste, Caparaó e Metropolitana. Em 2010, dos 23.626 votos recebidos, 6.663 (28,20%) foram na Região Central-Sul, 4.313 (18,25%) na Central-Serrana, 3.243 (13,72%) na Metropolitana, 3.037 (12,85%) na Centro-Oeste e 2.713 (11,48%) na Região do Caparaó.

Durante a 17ª Legislatura, podemos verificar uma dispersão também de emendas (principalmente, em comparação com os casos anteriormente apresentados). A região Central-Sul (obteve sua maior votação) também é prioridade no que tange ao repasse das emendas, com R\$ 931.980,00 (20,57%) enviados, seguida do Caparaó com R\$ 635.000 (14,02%), da Metropolitana com R\$ 642.300 (14,18%), Central Serrana com R\$ 551.600,00 (12,17%) e Centro-Oeste com R\$ 460.000,00 (10,15%). A Região do Caparaó, mesmo sendo, das apresentadas, a com menor quantidade de votos, é a segunda opção de envio de recursos.

Nas eleições de 2014, dos 24.375 votos, 4.581 na Região Central-Sul, 4.399 no Caparaó, 4.010 na Central Serrana, 3.794 na Metropolitana e 2.621 na Centro-Oeste. Podemos perceber que a estratégia de prioridade de envio de emendas pode ter impactado a votação da deputada Luzia Toledo na Região do Caparaó, que, nas eleições de 2014 passa a ser a segunda Região em termos de eleitorado.

Com relação ao envio de emendas, a região Metropolitana ganha lugar de destaque com R\$ 1.025.000,00 (que corresponde à 22,09% do total de emendas da deputada), seguida de perto pela Central-Sul com R\$ continua sendo prioridade de envio com R\$ 818.000,00 (17,63% do total), Caparaó com R\$ 707.000,00 (15,23% do total) e Central Serrana com R\$ 652.000,00 (14,05% do total) e Centro-Oeste R\$ 280.000,00 (6,03% do total).

Os casos ilustrados nos apresentam mais evidências a serem incorporadas ao argumento de que “as bases importam”. Ou seja, de que a lógica da conexão eleitoral pode ser vislumbrada como chave explicativa para o comportamento de deputado capixaba via emendas individuais aos orçamentos correspondentes à 17ª e 18ª Legislaturas. Ademais, as informações contidas nas figuras desta seção nos indicam que o perfil de votação impacta na estratégia dos deputados na alocação de benefícios. Ou seja, quanto maior a concentração de votos, maior a concentração de recursos. Quanto maior a dispersão dos votos, maior a dispersão dos recursos. Cumpre destacar que não é possível pressupor generalidades a partir dos casos

selecionados. Eles, no entanto, foram capazes de ilustrar melhor algumas questões expostas no transcórre deste capítulo.

Por fim, cumpre destacar que, no desenrolar das entrevistas realizadas percebemos, a partir dos relatos da grande maioria dos deputados, que as estratégias dos legisladores pelas emendas podem ser consideradas para além de suas bases (no sentido por nós abordado, relativo ao espaço geográfico), mas também, em relação as áreas de destinação de emendas preferenciais dos deputados capixabas (saúde, educação, agricultura, infraestrutura, entre outras). O que resultaria na inserção de outra variável explicativa do comportamento do parlamentar. De fato, há evidências de que a ocupação dos deputados⁵⁵ (se médico, agricultor, professor, político, policial) afeta a propensão de alocação de recursos para as correspondentes áreas de destino. Entretanto, essa perspectiva de análise não foi objeto deste estudo. Futuras pesquisas encontrarão terreno fértil nas análises dos possíveis impactos das áreas de destino nas estratégias de proposições de emendas dos parlamentares.

⁵⁵ No Apêndice III foram incluídos os dados das Áreas de destino das emendas por deputado (a partir da ocupação informada no TSE).

CONCLUSÃO

O desenho e a construção desta tese tiveram o intuito de compreender as estratégias dos deputados capixabas, tendo como parâmetro o exame das emendas individuais aos orçamentos de 2012 -2019 (que correspondem às 17ª e 18ª Legislaturas), bem como identificar a possibilidade de aplicação da lógica da conexão eleitoral como chave explicativa da atuação dos parlamentares da ALES.

As análises foram conduzidas a partir do pressuposto teórico do novo institucionalismo, que nos informa que as regras do jogo restringem a atuação dos atores políticos e, como consequência, os resultados possíveis do jogo.

O que se tem, comumente, em termos de estudos que contemplam a análise do processo orçamentário e do comportamento parlamentar concentra-se em nível federal. De um lado temos autores que reconhecem que o processo orçamentário simboliza, para o parlamentar, um instrumento de alocação de recursos para seus distritos eleitorais, com vistas à reeleição. Em termos de execução orçamentária, as emendas representariam uma “moeda de troca” de baixo custo condicionada ao Executivo a fim de impor suas preferências (agenda) no parlamento (PEREIRA; MULLER, 2002 e 2004, AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Lado oposto, estudiosos compreendem que a atuação individual (através do orçamento) não seria o caminho ideal para o alcance dos resultados desejáveis, na medida em que o processo orçamentário é moldado por atores coletivos (dentre eles os partidos políticos) que contribuem como meio de suporte às preferências individuais dos legisladores. A esse argumento acrescenta-se o fato de que a tese das emendas como “moedas de troca” pressupõe a existência de duas agendas distintas quanto à política orçamentária (a do Executivo e a do Legislativo) quando, de fato, não há contraposição nesse sentido. Ademais, parlamentares não possuem preferências homogêneas e sim perseguem objetivos diversos e, para tanto, atuam estrategicamente de forma diversa (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002 e 2005).

Para Bezerra (1999), a participação do Legislativo no transcorrer da política orçamentária é lugar sociológico privilegiado capaz de nos fornecer elementos importantes sobre as relações estabelecidas pelos parlamentares, em especial com

suas bases e a compreensão de suas obrigações funcionais. Nesse raciocínio, é recorrente, na literatura brasileira, pensar a atuação do parlamento (via manejo de recursos) tendo como parâmetro a conexão eleitoral.

Os estudos inaugurais de Mainwaring (2001) e Ames (2001) nos conduzem a necessidade de compreender o comportamento do legislador através da perspectiva da conexão eleitoral, visto que ele atua visando a reeleição e possui incentivos institucionais (do sistema eleitoral, notadamente, o sistema proporcional de listas abertas), para tanto. O que tenderia, por sua vez, a uma atuação distributivista dos legisladores brasileiros. Para além, a expectativa da população é a de que os parlamentares distribuam *pork*, visto que eleitores compreendem a alocação de recursos como uma das funções essenciais dos legisladores (BEZERRA, 1999; e AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Ivan Carlos Lago e Edemar Rotta (2014), concluíram que o envio de emendas orçamentárias para as bases eleitorais não é o fator determinante da estratégia do deputado visando à reeleição. Já Nelson Carvalho (2003), por sua vez, verifica que o paroquialismo legislativo (vetor distributivista de análise), só se aplicaria, no caso brasileiro, aos deputados federais com distribuição geográfica de votos dominante. O autor inclui o argumento de que variáveis partidárias mostraram rendimento na explicação de algumas análises.

A despeito da relevância desses estudos para desvendar aspectos importantes do comportamento do parlamentar no plano federal, nesse sentido, há de se questionar em que medida as disposições anteriores podem ser replicadas em nível subnacional. A pesquisa conduzida nos ajudou a suprir, até o ponto que lhe cabe, essa lacuna, realizando uma análise da estratégia do deputado estadual capixaba no manejo das emendas individuais ao orçamento, inclusive, verificando se essa estratégia é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais.

A ALES já foi objeto de trabalhos anteriores, dentre estes podemos destacar as investigações empreendidas por Domingues (2001), Pereira (2001; 2004), Pessine (2013) e Simões (2018). Entretanto, as emendas individuais ao orçamento, na perspectiva da conexão eleitoral não tinha sido explorada até o presente momento. Neste sentido, os esforços travados aqui, têm como empreitada trazer contribuições para auxiliar a desvendar as estratégias dos deputados capixabas, a partir de uma

análise de duas legislaturas na ALES, cuja combinação metodológica (quantitativa e qualitativa) nos permitiu a inserção de elementos da dinâmica real que envolve a alocação de recursos através das emendas orçamentárias, entre os anos de 2011-2018.

As análises foram capazes de ressaltar as divergentes estratégias dos deputados capixabas (numa espécie de radiografia), via emendas individuais ao orçamento, durante as 17ª e 18ª Legislaturas. As formas de atuação se alteraram a partir das variáveis analisadas, dentre elas: áreas e local de destino, abrangência dos impactos esperados pelas emendas, espectro político-ideológico dos partidos dos proponentes das emendas, dentre outras.

A concentração do manejo de recursos, na ALES, está nas emendas locais e entidades. Do total de 6.810 emendas inseridas as respectivas LOAs, somente 89 emendas podem ser enquadradas como de benefício difuso (81 universais e 8 setoriais). Portanto, quantidade de emendas universais ou setoriais é ínfima. A maioria das emendas é destinada às entidades específicas. Essa informação, por si só, já indica uma propensão para uma atuação paroquialista dos deputados capixabas em relação à alocação de recursos.

Os deputados entrevistados, de fato, definiram como estratégia prioritária no manejo de recursos o envio de emendas para entidades (com a devida variação das áreas prioritárias). Nessa definição, no entanto, identificamos dois grupos: (1) os que identificam a estratégia como prolífica e como forma de atender as demandas dos eleitores; (2) os que se percebem constrangidos a atuarem em prol de entidades devido às restrições orçamentárias impostas pelo acordo com o Executivo.

Portanto, o grande número de emendas destinadas às entidades em parte pode ser compreendido como um elo explicativo da estratégia do parlamentar visando atender às bases (que neste caso, são restritas à uma entidade) e, por conseguinte, retorno eleitoral. A outra parte da explicação pode ser atribuída ao fato de que a limitação do valor total das emendas em um quantitativo baixo em razão do acordo

entre Executivo e Legislativo⁵⁶ de certa forma “força” a atuação do deputado, em prol das entidades.

No que tange às áreas prioritárias de envio de recurso temos as seguintes preferências: Assistência Social, com 23,6% da demanda, seguida de saúde, 19,5% e agricultura, 19,1%. Destacamos as áreas da educação com 6,7% e segurança pública com 0,6%. Esperava-se que, tendo em vista a grande importância dos temas para a sociedade elas seriam mais demandadas. Aos dados apresentados podemos inserir a compreensão diversa dos parlamentares à questão das áreas de destino. Parte dos deputados entrevistados indicaram que a demanda para a definição da área de destino de recurso advinha do seu eleitorado e outros da sociedade.

A respeito das análises das emendas a partir do espectro político dos partidos temos: esquerda e centro dividem a preferência de envio de recursos para entidades. Partidos de esquerda, em um percentual maior. Contrariando as expectativas da teoria, para o que se observou com os dados coletados para a ALES, partidos de esquerda não se destacam nas emendas universais e setoriais. Uma possível chave explicativa para esse comportamento está no perfil de votação preponderante dos legisladores integrantes dos partidos de esquerda que é o concentrado. Outro ponto a ser destacado é o de que, dos 16 deputados da esquerda identificados no período estudado, 8 são da Região Metropolitana e os outros 8 do Interior. O que indica que ter base eleitoral no interior ou região metropolitana não, necessariamente, pode interferir no comportamento do parlamentar capixaba de esquerda.

A direita é, comparativamente, a que mais aloca recursos para localidades (municípios). Podemos notar que o centro também se inclina às emendas às localidades, mais em um percentual menor. A esquerda, no entanto, possui atribua pouca ênfase as emendas para localidades. Nas emendas de benefício difuso (universais e setoriais), há uma similaridade na atuação em relação ao espectro ideológico dos partidos.

⁵⁶ A pesquisa revelou a existência de um acordo entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo que fixa um valor total das emendas individuais ao orçamento. Na LOA de 2019 esse valor foi determinado em 30 milhões (a ser dividido em 30 deputados). Outros valores já foram acordados, mas nunca maiores que R\$1 milhão e R\$500 mil (durante a 17ª e 18ª Legislatura).

Partidos de esquerda, na ALES, durante as 17^a e 18^a Legislaturas, possuem predileção pelas seguintes áreas de destino de emendas: assistência social, seguida da agricultura e, posteriormente, cultura e esporte. Vale destacar que essas são áreas onde o envio, em sua maioria, refere-se a recursos destinados às entidades (conforme já mencionado). A assistência social como prioridade, pela esquerda, corrobora a explicação de preferência de alocação de recursos para entidades (que, neste caso, são, potencialmente, entidades que prestam assistência social ou aquelas relacionadas com a cultura e o esporte).

A direita tem preferência para a alocação de recursos para as áreas da saúde (25%), seguida de assistência social (20,8%). O destaque fica para infraestrutura, na medida em que partidos de direita enviam, percentualmente, mais que o dobro de recursos para a área da infraestrutura. O que explica, em parte, o interesse de alocação de recursos para localidades, na medida em que os recursos direcionados para a área da infraestrutura são direcionados para municípios.

Quando o assunto é a dicotomia região metropolitana *versus* interior, a literatura destaca a hipótese construída a partir de indicadores socioeconômicos em que essas regiões teriam vetores distintos de comportamento político: interior ao clientelismo e localismo e região metropolitana ao universalismo (CARVALHO, 2003). Os dados, por sua vez, nos informam que quando a finalidade da emenda é a alocação de recursos para a região metropolitana, a grande maioria delas é destinada às entidades (mais de três vezes do que é alocado para localidades). Atribuímos o dado ao fato de que os melhores indicadores socioeconômicos da Região Metropolitana fazem com que a região possua menos dependência dos recursos via emendas. Ademais, existindo uma restrição (informal) no valor total para o deputado realizar emendas (que se traduz em uma quantia pequena), alocar recursos para os municípios da Região Metropolitana do Espírito Santo, tem se demonstrado uma estratégia menos utilizada pelos parlamentares capixabas, em detrimento do envio de emendas para entidades.

Desta forma, nos parece mais factível pressupor que o fator preponderante de impacto na atuação na ALES (via emendas individuais ao orçamento – no decorrer da 17^a e 18^a Legislatura) direcionada para as localidades é a explicação posta na literatura (CARVALHO, 2003) pela dicotomia entre região metropolitana e interior. As

entrevistas nos trouxeram algumas evidências nesse sentido. Entretanto, a confirmação dessa hipótese não é conclusiva, na medida em que o recorte (seleção dos entrevistados, direcionamento das perguntas) não foi capaz de responder de forma mais categórica a essa questão.

A pesquisa nos possibilitou reconhecer a existência de um compromisso firmado e seguido entre os poderes Executivo e Legislativo capixaba capaz de exercer um controle do orçamento anual pelo Executivo. Os relatos obtidos através das entrevistas nos dão conta que já foi destinado aos parlamentares para a apresentação de emendas individuais, anualmente, o valor de R\$1,5 milhão, R\$1,2 milhão (o que perfaz uma redução de 20% nos valores) e, atualmente (LOA de 2019), esse valor é de R\$1 milhão.

No que tange ao acordo em torno das emendas, os relatos obtidos indicaram sentimentos diversos. Parte dos deputados, dentre eles, os [Entrevistados: 1 e 2] indicaram que o acordo nesses termos (com a destinação de um valor total bastante pequeno) limita a atuação do deputado. Nessa mesma linha de raciocínio, descreve o [Entrevistado: 2]: “[...] a verba que o deputado recebe é ridícula. Um milhão não dá para fazer uma obra em município [...] ninguém está satisfeito com esse valor de um milhão. Aceitam porque o Estado fala que não tem mais para dar”. Para ele, os parlamentares não são privilegiados como deveriam e “ficam nas mãos do governo”. No entanto, o [Entrevistado: 2] faz a ressalva de que a inserção do Legislativo no orçamento, por sua vez, deve ser feita com um equilíbrio sob pena de causar um desequilíbrio fiscal nas contas do Estado.

Já o [Entrevistado: 3] relatou a satisfação de pertencer a um Estado organizado do ponto de vista fiscal. Acrescentando que: “[...] o acordo é estabelecido em comum com a Assembleia. Logo, o acordo também é dos deputados”. Desta forma, a ideia de o acordo em torno das emendas individuais ao orçamento ser uma imposição do Executivo ao Legislativo parece que não é compartilhada entre todos os entrevistados.

Com relação aos outros atores também importantes do processo de emendamento, podemos destacar o relator do orçamento, [Entrevistado: 6], que atuou (durante todo o período pesquisado) no intuito de fazer cumprir o acordo previamente ajustado entre os deputados (inclusive o relator) e o governador. No que tange à atuação dos partidos e líderes partidários, a informação colhida é a de que estes não

possuem grande peso em relação às decisões em torno dos trabalhos da Comissão de Finanças. O [Entrevistado: 7] destacou a possibilidade de impacto do desempenho do líder de governo em plenário.

No ordenamento da tese, o último capítulo destinou-se a verificar se a lógica da conexão eleitoral se aplica às emendas individuais ao orçamento dos deputados capixabas, durante as 17ª e 18ª Legislaturas. A partir do pressuposto da compreensão da conexão eleitoral como vetor explicativo do comportamento parlamentar, constatamos uma correlação entre o perfil de votação do deputado (se concentrada ou dispersa) e o tipo de benefício da emenda que o parlamentar propõe (se benefício concentrado ou difuso).

Com base na questão de pesquisa identificada construímos a hipótese de que os deputados capixabas, durante as 17ª e 18ª Legislaturas, alocam recursos, através das emendas orçamentárias, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

Para tanto, estabelecemos uma correlação/regressão linear entre uma variável independente (Total de Votos na Microrregião do Estado) e uma dependente (Valor Total das Emendas Destinadas à Microrregião). Os dados evidenciaram uma relação significativa entre o total de votos obtidos pelos deputados capixabas (nas eleições de 2010 e 2014) nas Microrregiões do Estado e a alocação de recursos através das emendas individuais inseridas no orçamento anual (entre os anos de 2012 à 2019) destinadas às Microrregiões de Planejamento do Espírito Santo.

Portanto, os elementos colhidos indicam que a estratégia dos parlamentares capixabas (durante a 17ª e 18ª Legislatura), tendo como pressuposto de análise as emendas individuais ao orçamento, é direcionada às suas bases eleitorais. As informações obtidas nas entrevistas também evidenciam uma relação positiva entre a conexão eleitoral e as emendas individuais ao orçamento. Vale destacar que há espaços para estratégias diferentes, inclusive aquelas relativas às áreas de preferência de alocação de recursos. Há um campo em aberto para ser explorado por futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: FGV, 2003.

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **Famintos por *Pork*: Uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política**. In: O Congresso por ele mesmo, 2011.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O Bicameralismo no Brasil: as Bases Institucionais e Políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004)**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 100/2019.

BORGES, André; PAULA, Carolina de; SILVA, Adriano da Nóbrega. **Eleições legislativas e geografia do voto no contexto de preponderância do Executivo**. Rev. Sociol. Polit., vol.24, n.58, 2016.

CAMBRAIA, Tulio. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções**. 2011.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos Augusto Mello. **A Raça dos (in) eleitos**. INSIGHT INTELIGÊNCIA. outubro•novembro•dezembro, 2014.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4, 2009, pp. 961 a 1001.

CORRÊA, Felipe Souza. **Conexões Eleitorais e o emendamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2007 -2010): uma análise exploratória**. In: Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais /Manoel Leonardo Santos, Fátima Anastasia, organizadores.- Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

COTA JR, G.A; RODRIGUES, R. V. A.; SOUSA, F.M. P.; FONSECA, G.P.S. **Emendas Parlamentares : a relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais.** Trabalho apresentado no VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015.

COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: party government in the House.** Berkeley, University of California Press, 1993

DOMINGUES, Mauro Petersem. **Espírito Santo: produção legal e relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998.** In: SANTOS, F. O poder legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

DUARTE, R. **Entrevistas em pesquisas qualitativas.** Educar - Editora UFPR, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

ESPÍRITO SANTO, **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989.** Espírito Santo: Imprensa no Estado do Espírito Santo. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 63 de 2009.

ESPÍRITO SANTO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. **Regimento Interno: Resolução nº 2.700, de 2009.** Espírito Santo: ALES, 2009. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>, acesso em: junho de 2012.

FIGUEIREDO, A. E LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. E LIMONGI, F. **Poder de Agenda e Políticas Substantivas.** In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada/Magna Inácio, Lucio Rennó, organizadores.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia** - 12. ed. - Petrópolis, RJ : Vozes, 2010.

INÁCIO, M. E RENNÓ, LUCIO. **Estudos Legislativos no Brasil.** In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada/Magna Inácio, Lucio Rennó, organizadores.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KING, Gary; KEOHANE, O. Robert; VERBA, Sidney. **El diseño de la investigación social. La inferência científica em los estúdios cualitativos.** Princeton University Press (1994) Tradución de Jesus Cuéllas Menezo.

KHREBIEL, Keith. **Information and legislative organization.** Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

LAPA, Priscila Maria. **O Papel do Legisaltivo no ProcessoOrçamentário: Explicações, Modelos e TeoriasnaCiênciaPolítica.** Dissertação de Mestrado, UFPE, 2007.

LEMOS, Leany Barreiro. **O Congresso Brasileiro e a Distribuição de benefícios sociais no período 1988–1994: uma análise distributivista.** *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 44, 2001.

LEMOS, Leany Barreiro. **O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90.** In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte.* Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LIMONGI, F. **Estudos Legislativos.** In: LESSA, Renato (org). *Horizontes das Ciências Sociais.* Anpocs, 2010.

LIMONGI, F. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente.** *BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, 1994.

LAGO, Ivann Carlos. (2010) **Conexão Eleitoral: Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006.** Florianópolis: UFSC. (Tese de Doutorado)

LAGO, Ivan Carlos; ROTTA, Edeimar. **Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil/1998-2010.** *Rev. Sociol. Polit.*, v.22, 2014.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.** *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo.** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em novas Democracias: o caso do Brasil.** 2001.

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

MIRANDA, Eduardo Soncini. **Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário - uma análise comparada dos estados do RS, PR, MG, SP, ES e BA.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, 2018.

MÜLLER, G. **Representação Política: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada.** Revista Brasileira de Ciências Sociais-vol.24, nº69, 2009.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.** DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 265 a 301.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. **The Cost of Governing Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process.** *Comparative Political Studies*, Vol. 37, nº 7, 2004.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que o reeleito tem? O retorno: esboço de uma teoria da reeleição no Brasil.** *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº 4 (18), 2007, nº. 4: 664-683.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989.** In: SANTOS, F. *O poder legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência.* Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. “Por Baixo dos Panos”: **Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.

PESSINE, Karina Melo. **Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007-2010)**. Dissertação de Mestrado, UFES, 2013.

PRATTI, Luana Puppim; Pessine, Karina Melo; CAMPOS, Mauro Macedo. **Perfil socioeconômico dos legisladores subnacionais: o que a reeleição trouxe de mudanças nas últimas legislaturas da Assembleia Legislativa do Espírito Santo**. Agenda Política. Vol. 4, n.3, 2016.

PRAÇA, Sérgio. **A Organização do processo orçamentário nas Assembleias Legislativas Brasileiras**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

PRAÇA; LOPES; BELMAR. **Processos orçamentários em ambientes de alta informalidade**. Texto apresentado no Congresso ABCP (2017). Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/processos-orcamentarios-ambientes-alta-informalidade-brasil.pdf>

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SHEPSLE, K & WEINGAST, B. **Positive theories of congressional institutions**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

SIMÕES, Jéssica Kamille Cruz. **Conexão eleitoral e comportamento parlamentar: um estudo a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e 2010**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial a obtenção de título

de Mestre em Ciências Sociais. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, 2018.

TOMIO, F. e RICCI, P. **Conexão Eleitoral, Processo Legislativo e Estratégias Parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais**. Unicamp, 2008 (Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP).

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **O processo legislativo estadual sob dois regimes constitucionais: processo decisório e as relações executivo/legislativo nos estados na transição democrática e após 1988 (1979-2010)**. UFPR, 2011. (Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS).

TOMIO, F. R. de L.; RICCI, P. **O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos Legislativos das assembleias estaduais**. Rev. de Soc. e Pol., v. 20, n. 41, 2012.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI ,Umberto G. **O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. DADOS–** RevistadeCiênciasSociais,RiodeJaneiro,vol.57,no3,2014.

SITES CONSULTADOS

Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo: <http://www.al.es.gov.br/portal/>

Tribunal Superior Eleitoral:

<http://www.tse.jus.br/>

ANEXO

Anexo I: Declaração/Autorização Coleta de Dados

Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Centro de Ciências do Homem - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

DECLARAÇÃO

Mauro Macedo Campos, professor da
Universidade Estadual Norte Fluminense
Darcy Ribeiro – UENF

DECLARA, para os fins que se fizerem necessários e a requerimento da parte interessada, que **KARINA MELO PESSINE**, brasileira, casada, residente na Avenida João Baptista Parra, nº 713, ap. 1603, Enseada do Suá, Vitória, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, realiza pesquisa intitulada: “Atuação Legislativa Subnacional Via Emendas Orçamentárias: uma Análise das Estratégias dos Deputados Estaduais Capixabas (2011-2018)”, sob minha orientação. Declaro ainda que a acadêmica mostrou interesse em realizar coleta de dados junto à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, com o objetivo de conclusão da tese de doutoramento.

Para isso, solicitamos autorização para a realização da referida coleta de dados, inclusive entrevistas, colocando-nos à disposição para qualquer esclarecimento.

Campos dos Goytacazes, 03 de abril de 2019.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mauro Macedo Campos', with a large, stylized flourish extending to the right.

Mauro Macedo Campos

Matrícula: 10733-

Anexo II: Roteiro de entrevistas: DEPUTADOS (AS)

- 1) Como o Sr./Sra. compreende a função do parlamentar e, dentro desse fazer, qual a importância de sua atuação via emendas orçamentárias?
- 2) Considera um dever do parlamentar alocar recursos via emendas para suas bases eleitorais?
- 3) Na visão do Sr./Sra. qual o perfil de sua base eleitoral? Ela é concentrada em algum ou alguns municípios ou dispersa pelo Estado?
- 4) Que opiniões ou interesses o Sr./Sra. considera quando propõe emendas ao orçamento (demandas do prefeito, vereadores, lideras locais, dos eleitores em geral)?
- 5) Na opinião do Sr./Sra. como se comportam os seus pares na proposição de emendas? Se comportam de forma diferente ou similar ao Sr./Sra.?
- 6) Além da proposição de emendas que outras ações o Sr./Sra. empreende para atender as demandas que recebe?
- 7) Na visão do Sr./Sra. o processo de elaboração/aprovação de emendas é pautado pelas mais pelas regras formais ou acordos informais?
- 8) No âmbito parlamentar que atores ou instâncias influenciam no processo de emendamento orçamentário? (Ex: Comissão Finanças? Relator? **Executivo?** Líderes partidários? líder de governo?). Como isso ocorre?
OBS: O Sr. percebe diferenciações entre os governos Casagrande X Paulo Hartung?
- 9) Após aprovação das emendas orçamentárias (inclusão na LOA). Quais estratégias o Sr./Sra. adota para que as emendas sejam executadas?

Anexo III: Roteiro de entrevistas: MEMBRO DA COMISSÃO DE FINANÇAS

- 1) Na experiência do Sr./Sra. como se dá a nomeação dos membros da Comissão de Finanças e qual seria a influência do Executivo na composição / funcionamento dessa Comissão?
- 2) Como presidente/membro da Comissão de Finanças, qual a influência que o Sr. percebe ter no processo de emendamento ao orçamento?
- 3) Na visão do Sr./Sra. o processo de elaboração/aprovação de emendas orçamentárias é pautado pelas regras formais ou acordos informais?
- 4) No âmbito parlamentar que atores ou instâncias influenciam no funcionamento da Comissão de Finanças? Como isso ocorre?
- 5) Os parlamentares individuais ou líderes partidários procuram interferir nos trabalhos da Comissão visando emendas de interesses de suas bases eleitorais? Como ocorre esse processo?

Anexo IV: Roteiro Entrevista – TÉCNICOS (AS) DA ALES

- 1) No processo orçamentário, bem como na elaboração/aprovação das emendas quais seriam os instrumentos normativos (constitucionais /regimentais/legais) que mais impactam sobre os trabalhos legislativos da Assembleia? Quais são os efeitos delas?
- 2) Qual o grau de liberdade de emendamento ao orçamento? Existe na regulamentação um valor máximo e mínimo de para as emendas? Esse valor é observado?
- 3) No que tange à Comissão de Finanças. Qual o critério de definição dos membros? O Sr./Sra. Saberia informar como se dá a definição dos membros das Comissões/ presidente? Quais atores influenciam essa escolha? Qual peso do Executivo (na medida em que é mais fácil negociar com um ator que com vários?)
- 4) Qual o papel do relator na condução do orçamento, e, em especial, das emendas orçamentárias? Quais instrumentos normativos detém na definição do quantitativo/valor das emendas? Relator possui poder na definição desses limites de valores das emendas? E na rejeição/arquivamentos delas?
- 5) Qual papel/peso dos outros membros na Comissão de Finanças no processo orçamentário, notadamente, da análise/aprovação das emendas individuais ao orçamento?
- 6) Na processo orçamentário, os deputados podem utilizar dispositivos regimentais ou podem, ainda, estabelecer negociações informais com seus pares. Na opinião do sr(a), as decisões relativas às emendas orçamentárias na ALES são mais pautadas pelo Regimento ou pelos acordos informais entre os deputados? Como funciona esse acordo informal?

7) Como é a participação dos líderes partidários no processo de elaboração/aprovação das emendas? E do líder governo?

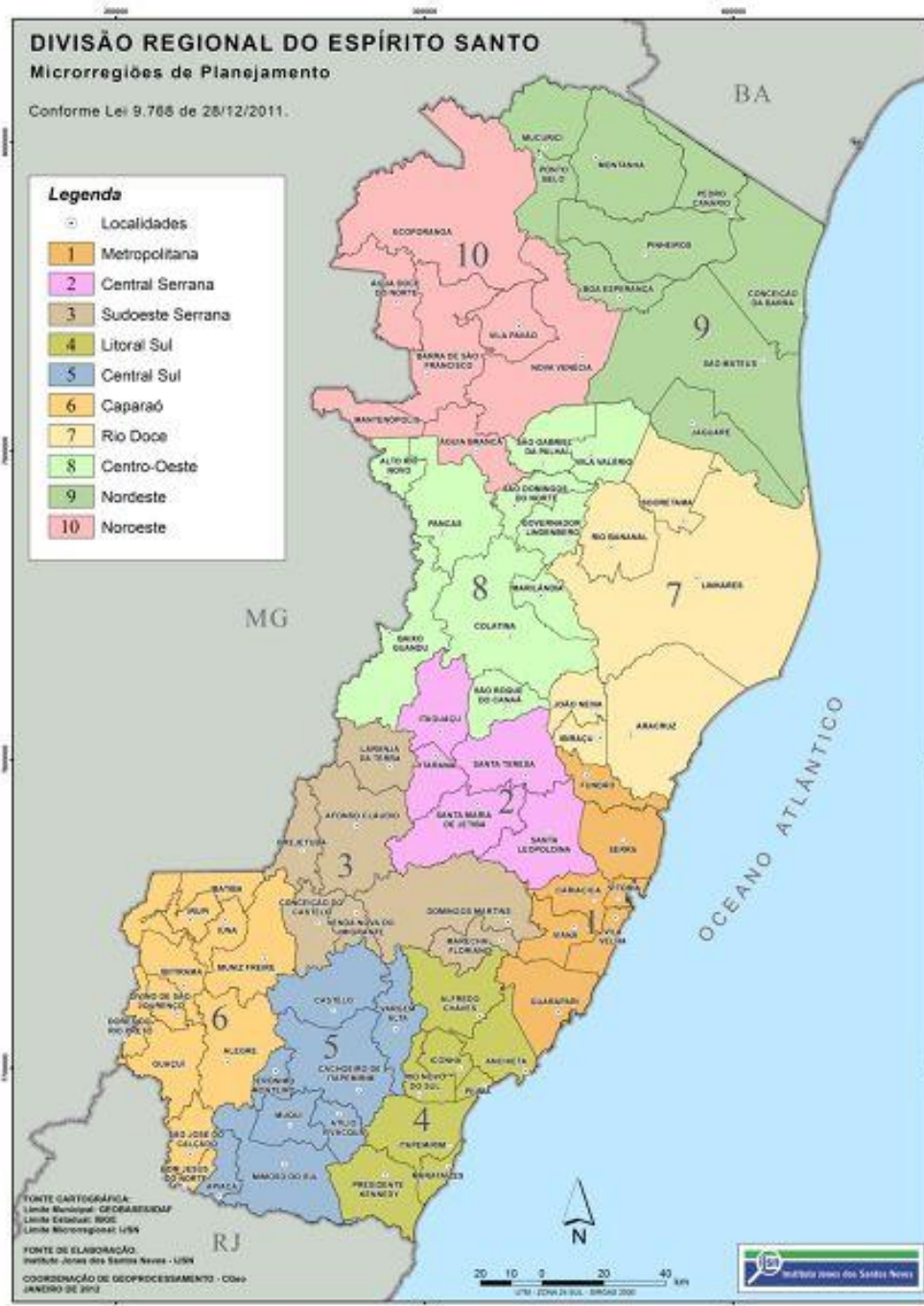
8) O Sr./Sra. Consegue identificar se existe variação entre os governos Casagrande e Paulo Hartung, no que tange à atuação dos deputados via emendas orçamentárias?

9) Qual a percepção do Sr./Sra. Quanto às estratégias de alocação de recursos via emendas orçamentárias? Como os parlamentares atuam via emendas? O que influencia na definição das estratégias dos deputados?

10) Qual a importância das emendas na atuação do parlamentar em geral? Parlamentar empreende esforços nesse sentido?

11) Qual a importância da base do parlamentar na definição de sua estratégia de alocação de recursos. Como é definida essa estratégia, na sua experiência? Quais atores influenciam nesse processo?

Anexo V: Mapa da Divisão Regional do Espírito Santo em Microrregiões de Planejamento



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves

APÊNDICE

Apêndice I – Valores do Índice de NER para as eleições de 2010

Deputado	NER
Ataydes Armani	4,0668
Claudio Vereza	1,3464
DaryPagung	4,0216
Elcio Alvares	1,9758
Esmael de Almeida	1,3825
Euclerio Sampaio	1,6526
GenivaldoLievore	1,3187
Gildevan Fernandes	1,6501
Gilson Lopes	1,6372
Glauber Coelho	1,7143
Henrique Zanotelli	1,1251
Hércules da Silveira	1,0745
JamirMalini	1,1830
Janete de Sá	4,5815
João Carlos Lorenzoni	2,9251
José Carlos Elias	1,1785
José Esmeraldo	1,2437
José Eustaquio de Freitas	2,6329
Josias da Vitoria	2,1484
Lucia Dornellas	1,0786
Luciano Pereira	1,4507
Luciano Rezende	1,9659
Luiz Durão	1,5367
Luzia AlvesToledo	5,8798
Marcelo Coelho	1,5059
Marcelo Santos	1,7998
Marcos Mansor	2,2254
Maria Aparecida De Nadai	1,6430
Nilton Gomes Oliveira	3,2542
Paulo Roberto Ferreira	1,3198
Roberto Carlos Teles Braga	1,3979
Rodney Miranda	1,2124
Rodrigo Coelho	2,3392
Rodrigo Chamoun	2,0104
Sandro de Souza	2,7841
Sergio Borges	4,6129
Solange Lube	1,3398
Theodorico Ferraço	2,4798
Vanderson Leite	1,8093

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Apêndice II - Valores do Índice de NER para as eleições de 2014

Deputado	NER
Almir Viera	1,7980
Amaro Neto	1,1086
Bruno Lamas	1,1422
DaryPagung	3,0588
Edson Magalhães	1,3555
Enivaldo dos Anjos	2,0674
Erick Musso	1,2115
Euclerio Sampaio	1,3550
Gildevan Fernandes	1,6515
Gilson Lopes	3,2041
Guerino Zanon	1,4008
Hércules da Silveira	1,0874
Honorio Siqueira	2,7210
Hudson Leal	2,5969
Janete de Sá	5,1687
João Carlos Lorenzoni	3,1608
José Carlos da Silva	2,4831
José Eustaquio de Freitas	2,3258
Josias da Vitoria	4,9757
Luzia Toledo	6,9128
Marcelo Santos	2,5405
Marcos Mansor	3,8516
Marcos Bruno	1,0841
Maria Eliana Dadalto Melo	1,1444
Rafael Favatto Garcia	2,1348
Raquel Lessa	1,9255
Rodrigo Coelho	2,8192
Sandro de Souza	2,6236
Sergio Majeski	1,4536
Theodorico Ferraço	1,7759

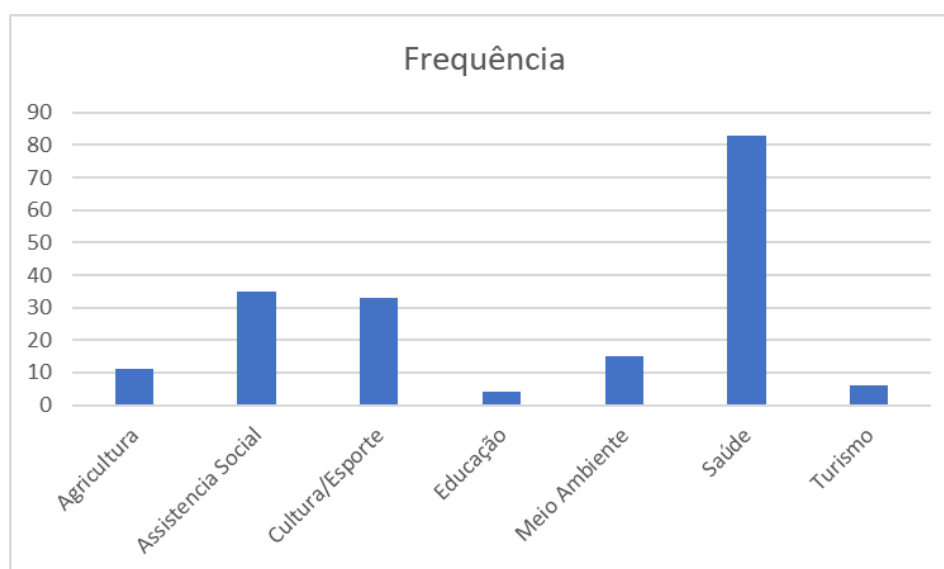
Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Apêndice III –Áreas de destino das emendas por deputado (a partir da ocupação informada no TSE)

Deputado X1⁵⁷- Ocupação declarada: Médico

		N	%
Área	Agricultura	11	5,9
	Assistência Social	35	18,7
	Cultura/Esporte	33	17,6
	Educação	4	2,1
	Meio Ambiente	15	8,0
	Saúde	83	44,4
	Turismo	6	3,2
	Total	187	100,0

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.



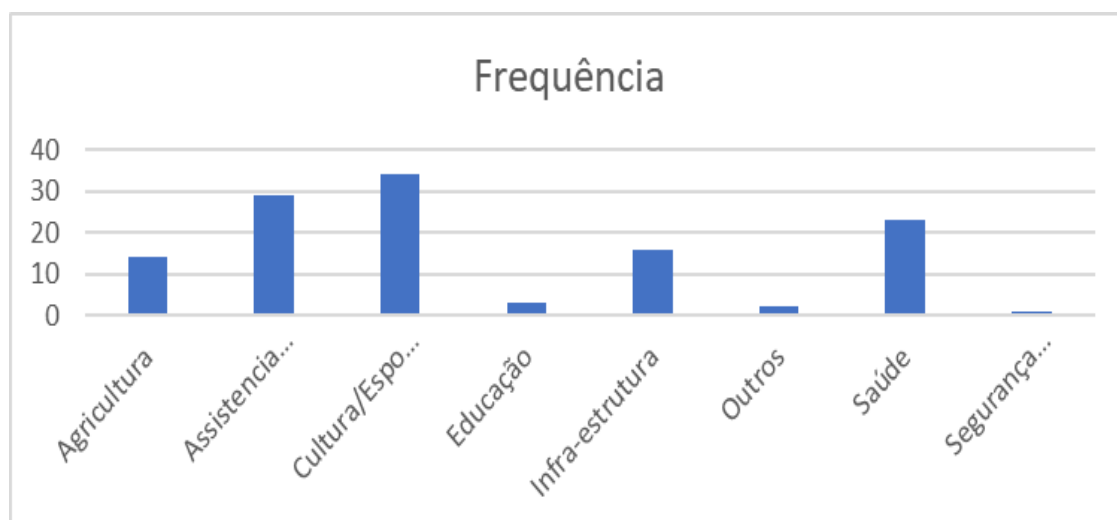
Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

⁵⁷Optou-se por não identificar os deputados (em razão da não identificação dos Entrevistados).

Deputado X2 - Ocupação declarada: Policial

		N	%
Área	Agricultura	14	11,5
	Assistência Social	29	23,8
	Cultura/Esporte	34	27,9
	Educação	3	2,5
	infraestrutura	16	13,1
	Outros	2	1,6
	Saúde	23	18,9
	Segurança Pública	1	0,8
	Total	122	100,0

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

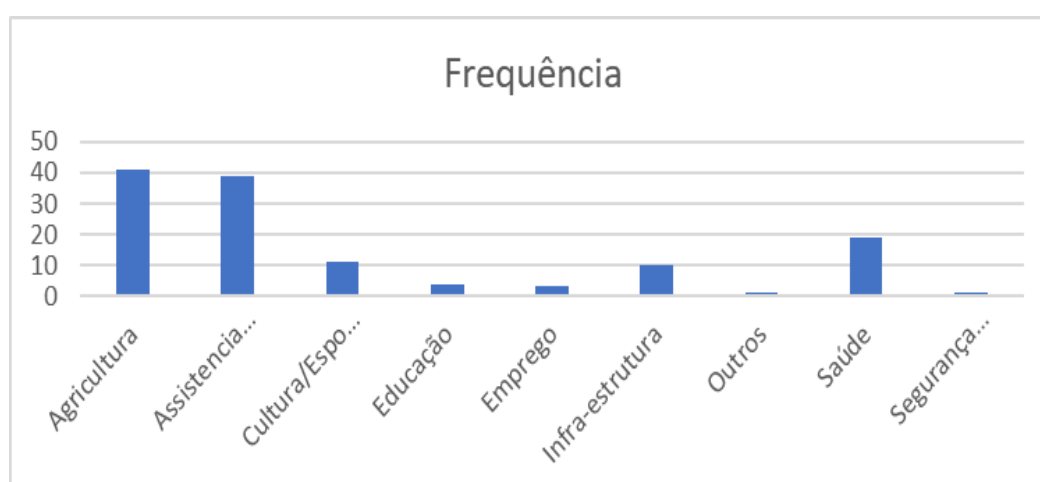


Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Deputado X3 - Ocupação declarada: Agricultor

		N	%
Área	Agricultura	41	31,8
	Assistência Social	39	30,2
	Cultura/Esporte	11	8,5
	Educação	4	3,1
	Emprego	3	2,3
	Infraestrutura	10	7,8
	Outros	1	0,8
	Saúde	19	14,7
	Segurança Pública	1	0,8
	Total	129	100,0

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

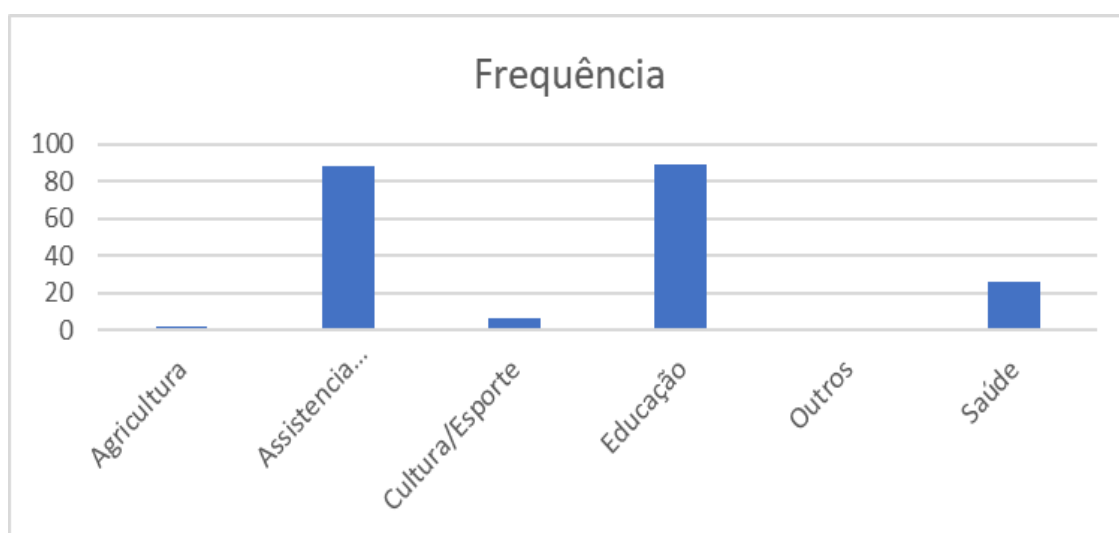


Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Deputado X4 - Ocupação declarada: Professor

		N	%
Área	Agricultura	2	0,9
	Assistência Social	88	41,5
	Cultura/Esporte	6	2,8
	Educação	89	42,0
	Outros	1	0,5
	Saúde	26	12,3
	Total	212	100,0

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

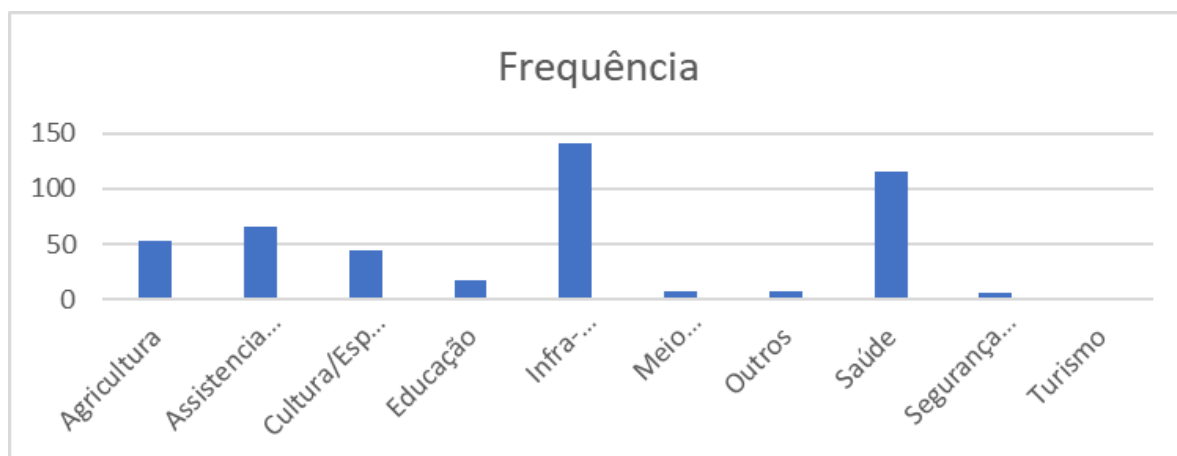


Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Deputado X4 - Ocupação declarada: Político

Área	N	%
Agricultura	53	11,5
Assistência Social	66	14,4
Cultura/Esporte	44	9,6
Educação	18	3,9
infraestrutura	141	30,7
Meio Ambiente	7	1,5
Outros	7	1,5
Saúde	115	25,1
Segurança Pública	6	1,3
Turismo	2	0,4
Total	459	100,0

Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.



Fonte: A autora (2019), com dados do TSE e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.