



ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: ELEMENTOS QUE AJUDAM A COMPREENDER A CONEXÃO ELEITORAL

SUBNATIONAL LEGISLATIVE ACTION THROUGH INDIVIDUAL AMENDMENTS TO THE BUDGET: ELEMENTS THAT HELP UNDERSTAND THE ELECTORAL CONNECTION

ACCIÓN LEGISLATIVA SUBNACIONAL MEDIANTE MODIFICACIONES INDIVIDUALES AL PRESUPUESTO: ELEMENTOS QUE AYUDAN A COMPRENDER LA CONEXIÓN ELECTORAL

Karina Melo Pessine¹
Mauro Macedo Campos²

Resumo: Este artigo busca examinar se atuação dos deputados estaduais do Espírito Santo, a partir das emendas individuais inseridas ao orçamento, ao longo da 17ª e 18ª Legislaturas (2011 – 2018 que, por sua vez, correspondem às LOAs de 2012 -2019) teve como destino, preferencialmente, as bases eleitorais dos deputados capixabas. Para tanto, utilizou-se, além dados eleitorais, informações sobre as emendas individuais ao orçamento, notadamente, aquelas referentes ao valor (em moeda corrente) total das emendas apresentadas pelos deputados destinadas à uma Microrregião do Estado do Espírito Santo. Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com o objetivo de complementar os propósitos da investigação. Os dados, por sua vez, evidenciam uma relação significativa entre o total de votos obtidos pelos deputados capixabas nas Microrregiões do Estado e a alocação de recursos por meio das emendas individuais inseridas no orçamento anual destinadas às respectivas Microrregiões de Planejamento.

Palavra-chave: Emendas individuais ao orçamento; Conexão eleitoral; Orçamento público.

Abstract: This article seeks to examine whether the performance of state deputies in Espírito Santo, based on individual amendments inserted in the budget, during the 17th and 18th Legislatures (2011 - 2018 which, in turn, correspond to the LOAs of 2012 -2019). For this purpose, it was preferentially targeted to the electoral bases of the deputies from Espírito Santo. To this end, in addition to electoral data, information on individual amendments to the budget was used, notably those referring to the total value (in currency) of the amendments submitted by the deputy to a Microregion of the State of Espírito Santo. Additionally, interviews were carried out with the aim of complementing the purposes of the investigation. The data, in turn, show a significant relationship between the total votes obtained by deputies from Espírito Santo in the State's Microregions and the allocation of resources through the individual amendments inserted in the annual budget for the respective Planning Microregions.

Keywords: Individual amendments to the budget; Electoral connection; Public budget.

Resumen: Este artículo busca examinar si el desempeño de los diputados de Estado en Espírito Santo,

¹ Doutora em Sociologia Política pela UENF – Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, professora do Mestrado em Segurança Pública da Universidade Vila Velha - UVV e professora da FDCI- Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim. Email: karinapessine@gmail.com

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professor e pesquisador associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), atuando junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP). Email: maurocampos@yahoo.com.br

con base en enmiendas individuales insertadas en el presupuesto, durante las Legislaturas XVII y XVIII (2011-2018 que, a su vez, corresponden a las LOA de 2012-2019). Para ello, tuvo como destino, preferentemente, las bases electorales de los diputados de Espírito Santo. Para ello, además de los datos electorales, información sobre modificaciones individuales al presupuesto, en particular las referidas al valor total (en moneda) de las modificaciones presentadas por el diputado a una microrregión del Estado de Espírito Santo. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con el objetivo de complementar los propósitos de la investigación. Los datos, a su vez, muestran una relación significativa entre el total de votos obtenidos por los diputados de Espírito Santo en las Microrregiones del Estado y la asignación de recursos a través de las modificaciones individuales insertadas en el presupuesto anual de las respectivas Microrregiones de Planificación.

Palabras clave: Enmiendas individuales al presupuesto; Conexión electoral.

1 Introdução

A 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. Esse processo orçamentário 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.

A peça orçamentária de qualquer ente federado, em especial, as emendas parlamentares, é uma ferramenta essencial para a compreensão do sistema político, da relação entre Executivo e Legislativo, bem como do comportamento parlamentar³. 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”.

³ 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 informações geraria interesse na expertise do parlamentar e, as comissões seriam, por excelência, o local para o desenvolvimento dessa prerrogativa. 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.

A análise do processo orçamentário e do comportamento parlamentar tem sido objeto de importantes estudos. Parcela dos autores 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, geralmente, 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 uma oportunidade dos deputados de indicarem suas preferências em políticas públicas, complementar a agenda definida pelo governo.

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; 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.

2 Aspectos Metodológicos

A partir do suporte e dos pressupostos dos estudos acerca do processo orçamentário e conexão eleitoral em nível federal (AMES, 2001; CARVALHO, 2003; PEREIRA, 2000; PEREIRA; MULLER, 2003), surge o questionamento: a atuação do deputado estadual no manejo das emendas individuais ao orçamento é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais? O objetivo empreendido é o de analisar a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas individuais inseridas no orçamento e, deste modo, verificar se a sua atuação tende a ser direcionada para as suas bases eleitorais. Deste modo, pode-se supor aqui, 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.

Em termos operacionais para esse estudo, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo é uma Casa Legislativa produtiva, no que tange às emendas individuais (durante à 17^a e 18^a Legislatura, 6.810 emendas foram incorporadas à LOA) e, ao mesmo tempo, relativamente pequena (30 membros)⁴. Essa combinação parece adequada quando se tem como objetivo

⁴ As menores Assembleias da Federação possuem 24 deputados estaduais. Todavia, apesar da Assembleias

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 Assembleias Legislativas Estaduais (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 estratégias de alocação de recursos via emendas individuais distintas.

Foi criado um banco capaz de conjugar os dados eleitorais⁵ dos deputados (votos nas Microrregiões⁶ do Estado do Espírito Santo) e os valores (em R\$) de emendas enviadas às mesmas Microrregiões. Ressalta-se que universo de dados relativo às emendas corresponde às emendas individuais dos parlamentares (aprovadas e incluídas) às LOAs referente aos anos de 2012 a 2019⁷. Os dados estão disponíveis no site da ALES e foram coletados/organizados para o fim da pesquisa. A escolha do exame das emendas orçadas convém na medida em que trata-se estudo que visa identificar a estratégia (movimento/intenção) do deputado no manejo de recursos, pouco importando se elas foram, posteriormente, executadas ou não pelo poder Executivo.

Aliada à investigação quantitativa busca-se acrescer 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.

Foram realizadas sete 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 minutos⁸ e foram concedidas a partir de três 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 a técnicos da

Legislativas Estaduais (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.

⁵ Dados disponibilizados pelo TSE (<https://www.tse.jus.br/>).

⁶ 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. O Estado possui o total de 78 municípios.

⁷ 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.

⁸ As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados.

Casa Legislativa). Dos entrevistados, cinco foram deputados capixabas (presentes na ALES durante o período estudado) e dois técnicos da Casa.

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.

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 (AMES, 2001; 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. Este mesmo autor (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). Segundo ele, 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.

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. Logo, 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.

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.

Nessa mesma linha, 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 *pork barrel*⁹). 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).

A expectativa dos autores é a de que as demandas dos eleitores por *pork* afetem a alocação de recursos e a condução de políticas distributivistas pelos parlamentares (que estariam atuando de forma responsiva ao entregarem o que os eleitores desejam).

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).

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. Apesar 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.

4 Resultados e análises

4.1 Emendas Individuais ao Orçamento como Elemento Indicativo da Conexão Eleitoral na ALES

De início, busca-se aqui, 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).

O estudo tem por base a seguinte questão: 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 17ª e 18ª Legislatura, alocaram

⁹ Os estudos até então existentes sobre políticas do tipo *pork barrel*, via de regra, enfatizam aspectos negativos das políticas locais, como a ineficiência, o clientelismo e a patronagem. Entretanto, há 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.

recursos, por meio 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 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 linear¹⁰ 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 decorre do fato das análises por estipuladas por Microrregiões contemplarem a questão da contiguidade dos municípios; Ademais, as entrevistas revelaram que a grande maioria dos deputados compreendem o seu reduto eleitoral a partir de região específica, não uma cidade. 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 mais 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.

Tabela 1 – Total de Votos Microrregião *Versus* Total de Emendas por Microrregião

	<i>Variável Dependente</i>			
	<i>Log Total Emendas Microrregião</i>			
		<i>OLS</i>		<i>paneil 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	-1,213	

¹⁰ Construímos um modelo linear, com efeito fixo por ano e por Microrregião. O R² varia entre 0 e 1, indicando, o quanto o modelo consegue explicar os valores apresentados. Quanto maior o R², 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 R² 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 representa mais uma evidência da atuação do deputado capixaba em prol de suas bases que, por sua vez, em nosso estudo é corroborado com entrevistas.

		(0,937)	(0,937)	
LITORAL SUL		-2,288**	-2,874**	
		(0,897)	(0,898)	
METROPOLITANA		-0,924	-1,450	
		(1,143)	(1,137)	
NORDESTE		-0,561	-1,156	
		(0,909)	(0,910)	
NOROESTE		-1,615*	-2,202**	
		(0,897)	(0,898)	
RIO DOCE		-1,582*	-2,167**	
		(0,903)	(0,904)	
SUDOESTE SERRANA		-0,022	-0,611	
		(0,887)	(0,889)	
Constant	-1,169*			
	(0,638)			
Observações	687	687	687	687
R ²	0,291	0,774	0,780	0,226
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)	112.531*** (df= 2; 675)

Fonte: PESSINE (2019, p.102).

Note: *p < 0.1; **p < 0,05; ***p < 0.01; modelo 2, 3 e 4 tem efeito fixo por ano e microrregião

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 por meio das emendas individuais inseridas no orçamento anual (entre os anos de 2012 à 2019) destinadas às Microrregiões de Planejamento do Espírito Santo.

Os elementos colhidos indicam que a estratégia dos parlamentares capixabas (durante a 17^a e 18^a Legislatura), a partir do pressuposto das análises referentes às emendas individuais ao orçamento, é direcionada às suas bases eleitorais. Cumpre ressaltar ainda, que 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.

Trazendo aqui, os resultados desse esforço da pesquisa, tem-se que o [Entrevistado 6] apontou na sua fala, a percepção de 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 diversos de votações resultariam também, em comportamentos distintos. Para além, os parlamentares capixabas possuem percepções diferentes 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 possa interferir nos investimentos públicos. Ainda de acordo com o [Entrevistado 1] ele 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 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] do 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).

4.2 Mapas Eleitorais/Emendas Individuais à LOA

Essa seção foi pensada com o objetivo de trazer elementos que possam ilustrar, a partir de “alguns 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 quatro casos para que possamos tecer maiores considerações.

Na seleção, buscamos observar a inclusão de deputados presentes tanto na 17ª e 18ª Legislatura, que não mudaram de legenda no período indicado, e com perfis de votação diferentes (faixas distintas de NER¹¹). Com base na tipificação adotada, 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). A expectativa é a de que faixas distintas de concentração e dispersão de votos dos deputados equivalem a diferentes tipos de estratégias de alocação de recursos (CARVALHO, 2003).

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

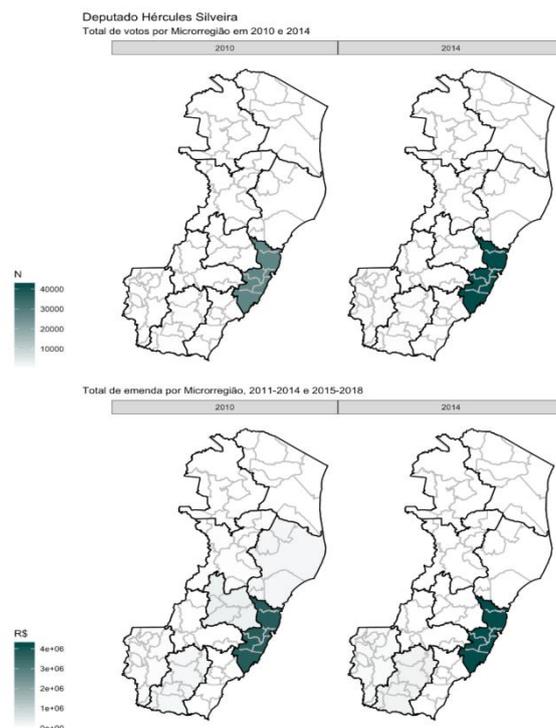
Nos quadrantes superiores, se encontram os dados sobre a quantidade de votos (N) obtidos, tanto nas eleições de 2010 (esquerda) como nas eleições de 2014 (direita). Nos quadrantes inferiores, o valor em R\$ de emendas por Microrregião nas 17ª (2011-2018) e 18ª (2015-2018) Legislaturas. As cores dos mapas 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.

4.2.1 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.

¹¹ 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. Para um maior aprofundamento, ver Apêndice I ao final do artigo.

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



Fonte: PESSINE (2019, p. 107).

Os votos do deputado Hércules Silveira são concentrados na Região¹² 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\$ 3,8 milhões¹³ (equivalente a 82,83% do valor total das emendas) para Região Metropolitana. A Central Serrana obteve R\$ 312 mil (6,81% do total). A do Rio Doce R\$ 190 mil (4,15% do total) e a Central Sul R\$178 mil (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 também oriundos da 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

¹² 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.

¹³ Cabe ressaltar que os valores apresentados não foram deflacionados.

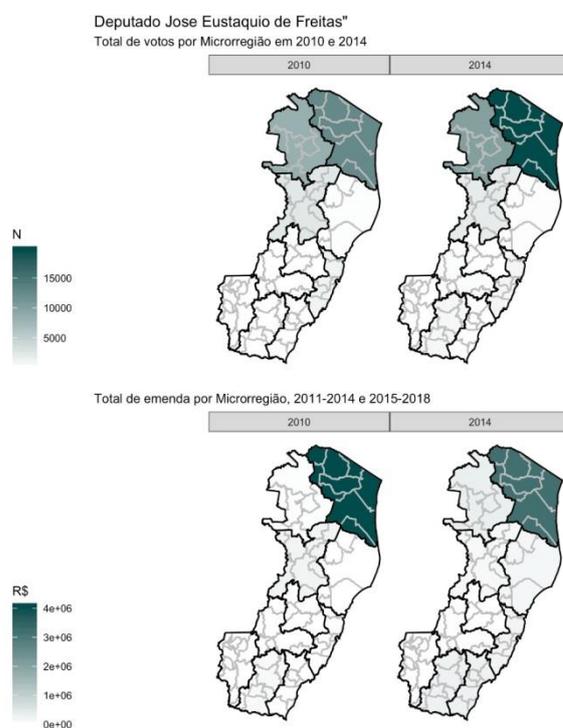
entre sucesso eleitoral e alocação de recursos.

Durante a 18ª Legislatura, as emendas individuais ao orçamento ainda continuam concentradas na Região Metropolitana, R\$ 4,2 milhões (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 mil (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.

4.2.2 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: PESSINE (2019, p. 109).

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,

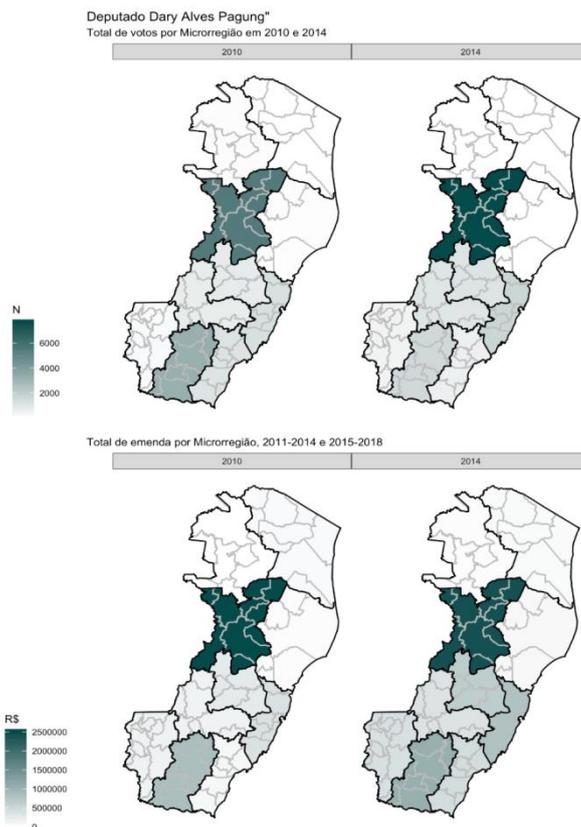
respectivamente, a Região Nordeste com R\$ 4,1 milhões (o equivalente a 90,53% do total de emendas realizadas), seguida da Região Centro-Oeste, com R\$ 220 mil (4,89% do total). Os destaques ficam para o envio de R\$ 105 mil (2,39% do total) em emendas para a Região Central-Sul, que não é reduto eleitoral do parlamentar. A Região Noroeste, que a segunda em totais de votos recebidos não foi destino prioritário, ao contrário, recebeu somente R\$ 50 mil em recursos. Podemos supor 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\$ 4,1 milhões 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 mil 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\$ 3,2 milhões (69,25% do total) em emendas individuais ao orçamento. A região Noroeste (que praticamente não foi privilegiada na legislatura passada) passou a receber R\$ 336,1 mil (que corresponde a 7,30% do total das emendas do deputado). As regiões Central-Sul e Litoral Sul aparecem em seguida com R\$ 271 mil (5,89% do total) e R\$271 mil (5,89% do total), respectivamente

4.2.3 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: PESSINE (2019, p. 111).

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\$ 2,5 milhões (que representam 55,35% do valor total das emendas), seguida da Região Central-Sul com R\$ 854,6 mil (18,82% do total) e da Região Central-Serrana com o envio do total de R\$ 265 mil (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 uma 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).

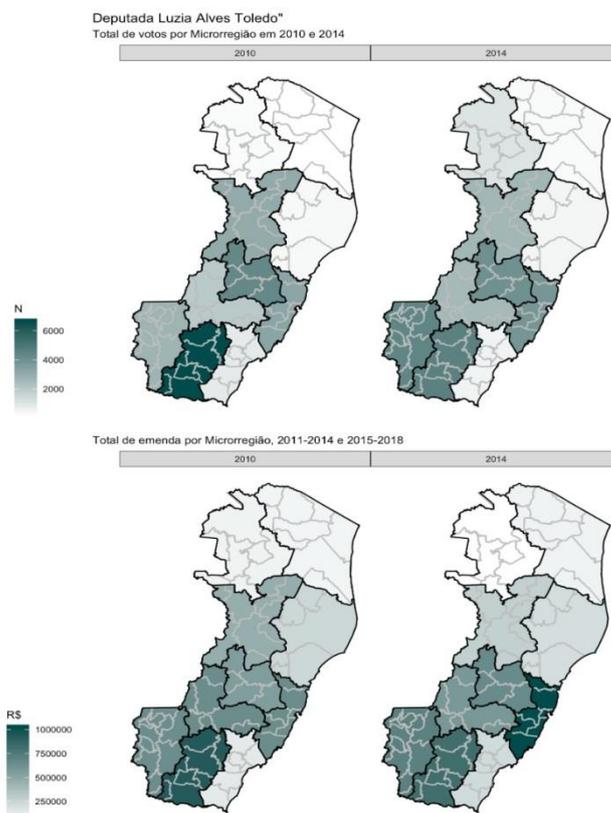
Com relação às emendas individuais ao orçamento propostas na 18ª Legislatura, elas seguem uma similar a da 17ª Legislatura. Foram dirigidas à Região Centro-Oeste R\$

2.421.000,00 (37,81% do total) em emendas, R\$ 1,1 milhão (16,40% do total) à Central-Sul, R\$ 658 mil (10,27%) para a Central-Serrana e R\$ 805 mil (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).

4.2.4 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: PESSINE (2019, p. 113).

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 17^a 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\$ 931,9 mil (20,57%) enviados, seguida do Caparaó com R\$ 635 mil (14,02%), da Metropolitana com R\$ 642,3 mil (14,18%), Central Serrana com R\$ 551,6 mil (12,17%) e Centro-Oeste com R\$ 460 mil (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\$ milhão (que corresponde à 22,09% do total de emendas da deputada), seguida de perto pela Central-Sul com envio com R\$ 818 mil (17,63% do total), Caparaó com R\$ 707 mil (15,23% do total) e Central Serrana com R\$ 652 (14,05% do total) e Centro-Oeste R\$ 280 mil (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 17^a e 18^a 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.

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 deputados (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.

5 Conclusão

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. Apesar 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 presente artigo 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.

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.

Desta forma, 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.

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, p.51-68.
- BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: NUAP/Relume-Dumará, 1999.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro : Revan, 2003.
- COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. Legislative Leviathan: party government in the House. Berkeley, University of California Press, 1993

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

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

LAGO, Ivan Carlos; ROTTA, Edemar. Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil/1998-2010. Revista de Sociologia e Política., v.22, n. 3, 2014, p.77-91.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, nº 2, 2002, p.41-62.

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, v. 48, nº 4, 2005, p.91-109.

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

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

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

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

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

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

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 Assembleias Legislativas Estaduais. Unicamp, 2008 (Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Unicamp, Campinas, 29/07/2008.

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). Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambú, 24 a 28 de outubro de 2011.

APÊNDICE I

O perfil geográfico de votação dos parlamentares da ALES, foi identificado com base no grau de concentração/dispersão de votos, pela utilização do índice traçado por Carvalho (2003) e Lagos (2010). Trata-se de um índice comumente adotado nos estudos sobre a geografia do voto, dado pela equação:

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

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

Seguindo os mesmos preceitos da escolha feita por Simões (2018), optamos por alterar o cálculo do índice tomando como unidade de votos as Microrregiões 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 i 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 NER (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). 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 $1,0 \leq NER < 1,55$. 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 $1,55 \leq NER < 2,50$. 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 $2,50 \leq NER < 3,70$. 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 $3,7 \leq NER < 6$. Na faixa de dispersão mais alta, o deputado obtém, na região onde concentra mais votos, até 40% deles (SIMÕES, 2018, p.51).

Artigo submetido em: 2021-06-24

Artigo aceito em: 2021-09-17