

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA ALICE DA ROCHA PIAZZA

**EMENDAS PARLAMENTARES DOS DEPUTADOS FEDERAIS DO RIO GRANDE
DO SUL E A GEOGRAFIA DO VOTO (2006 - 2017)**

Porto Alegre

2018

MARIA ALICE DA ROCHA PIAZZA

**EMENDAS PARLAMENTARES DOS DEPUTADOS FEDERAIS DO RIO GRANDE
DO SUL E A GEOGRAFIA DO VOTO (2006 - 2017)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas como requisito básico para a conclusão do Curso de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll

Porto Alegre

2018

MARIA ALICE DA ROCHA PIAZZA

**EMENDAS PARLAMENTARES DOS DEPUTADOS FEDERAIS DO RIO GRANDE
DO SUL E A GEOGRAFIA DO VOTO (2006 - 2017)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito básico para a obtenção do título de
Bacharela em Políticas Públicas.

Aprovada em: _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Marengo dos Santos - UFRGS

Marcus Vinicius Rossi da Rocha - Doutorando em Políticas Públicas - UFRGS

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Izabel Saraiva Noll - UFRGS

Porto Alegre

2018

“Entre outras coisas, você vai descobrir que não é a primeira pessoa a ficar confusa e assustada, e até enjoada, pelo comportamento humano. Você não está de maneira nenhuma sozinho nesse terreno, e se sentirá estimulado e entusiasmado quando souber disso. Muitos homens, muitos mesmo, enfrentaram os mesmos problemas morais e espirituais que você está enfrentando agora. Felizmente, alguns deles guardaram um registro de seus problemas. Você aprenderá com eles, se quiser. Da mesma forma que, algum dia, se você tiver alguma coisa a oferecer, alguém irá aprender alguma coisa de você. É um belo arranjo recíproco. E não é instrução. É história. É poesia.”

(Trecho do livro Apanhador no campo de centeio, de J. D. Salinger)

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, meu maior exemplo e aquela que sempre me incentivou ao hábito da leitura e do conhecimento. Também ao meu pai, irmão e sobrinho, por estarem ao meu lado durante toda essa trajetória.

Às queridas amigas que a universidade me proporcionou, Kálita, Moniqui, Fran e Nazaré, obrigada pelo companheirismo, conselhos e todos os momentos divertidos que foram compartilhados, além de toda a paciência no convívio com as minhas maluquices. Ademais, agradeço à Ju, amada amiga e confidente, obrigada por tudo.

À UFRGS e às Políticas Públicas por expandirem meus horizontes. Agradeço aos professores pela dedicação, em especial à professora e orientadora M^a Izabel Noll, que me acolheu e me guiou ao longo dessa jornada.

E ao Pedro, Belinha e Fátima, isso jamais seria possível sem vocês. Obrigada por todo o amor e por serem minha família.

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em analisar como são alocadas as emendas individuais pelos representantes gaúchos e relacioná-las com os partidos e padrões espaciais dos votos nas eleições para deputado federal do Rio Grande do Sul nos pleitos de 2006, 2010 e 2014. Para isso, foram examinadas as emendas liquidadas e que tem como destino os municípios do Estado, durante o período que compreende a participação dos parlamentares nos orçamentos das três legislaturas, ou seja, de 2008 a 2017. A classificação da pesquisa é quantitativa, efetuada por meio de um banco de dados desenvolvido a partir de informações disponibilizadas pelos sites do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e Câmara de Deputados Federal entre os anos de 2006 a 2017. Em que se constatou que deputados eleitos e suplentes não estão inseridos nos padrões de votação de maneira semelhante. Os primeiros, no decorrer dos pleitos, obtém votos de modo mais disperso nos municípios do estado, ao passo que o segundo tende à concentrá-los em um menor número de localidades. No entanto, em ambos os percentuais de dominância são baixos. Por sua vez, essas questões refletem no modo como as emendas parlamentares são concedidas pelos deputados. Destaca-se, por fim, que este é um estudo exploratório, haja vista que as inferências declaradas não pretendem sustentar que os resultados coletados são aplicáveis ao restante dos parlamentares do país, mas trazer à tona o tema expondo o contexto atual.

Palavras-chave: Emendas individuais. Eleições proporcionais. Deputados.

ABSTRACT

This study aims to analyze how the individual amendments are allocated by the state of Rio Grande do Sul's representatives and to relate them to the parties and geographical patterns of votes in the elections for the federal deputies of Rio Grande do Sul in the elections of 2006, 2010 and 2014. For this purpose, the liquidated amendments which are ordained to the municipalities of the state were examined during the period that includes the participation of the parliamentarians of the three legislatures in the public budget, that is, from 2008 to 2017. The classification of the research is quantitative, carried out of a database developed from information provided by the sites of the Regional Electoral Court of Rio Grande do Sul (TRE-RS) and Federal Chamber of Deputies from 2006 to 2017. In this study, it was found that elected deputies and the surrogates are not included in the voting standards similarly. The former, in the course of the elections, obtain votes in a more dispersed way in the municipalities of the state, while the latter tends to concentrate them in a smaller number of cities. However, in both, the dominance percentages are low. These issues, in turn, reflect how parliamentary amendments are granted by the deputies. Finally, it should be emphasized that this is an exploratory study, since the conclusions are not intended to support that the results collected are applicable to the rest of the country's parliamentarians, but to bring up the topic exposing the current context.

Keywords: Individual amendments. Proportional elections. Deputies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Valor máximo estipulado em emendas individuais por parlamentar - 2008 a 2017.....	20
Gráfico 2: Número de emendas individuais aprovadas e liquidadas para o Rio Grande do Sul e seus municípios - 2008 a 2017.....	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Determinação dos Padrões de Dominância de cada eleição.....	31
Quadro 2 - Categorias do Índice de Conexão.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação dos deputados federais de acordo com os padrões de concentração e dispersão dos votos nas eleições de 2006, 2010 e 2014.....	29
Tabela 2 - Classificação dos deputados federais de acordo com os padrões de dominação nas eleições de 2006, 2010 e 2014.....	31
Tabela 3 - Classificação dos deputados federais de acordo com a combinação dos padrões de concentração e dominância nas eleições de 2006, 2010 e 2014.....	33
Tabela 4 - Combinação dos padrões de concentração e dominância de acordo com os partidos políticos nas eleições de 2006.....	35
Tabela 5 - Combinação dos padrões de concentração e dominância de acordo com os partidos políticos nas eleições de 2010.....	37
Tabela 6 - Combinação dos padrões de concentração e dominância de acordo com os partidos políticos nas eleições de 2014.....	38
Tabela 7 - Ranking contendo os 25 municípios que receberam as maiores quantias via emendas (2008-2017).....	45
Tabela 8 - Índice de Conexão conforme os quatro anos orçamentários das legislaturas.....	48
Tabela 9 - Índice de Conexão conforme os padrões de votação das eleições de 2006.....	49
Tabela 10 - Índice de Conexão conforme os padrões de votação das eleições de 2010....	50
Tabela 11 - Índice de Conexão conforme os padrões de votação das eleições de 2014.....	51
Tabela 12 - Índice de Conexão conforme os partidos representados na 53ª legislatura.....	53
Tabela 13 - Índice de Conexão conforme os partidos representados na 54ª legislatura.....	54
Tabela 14 - Índice de Conexão conforme os partidos representados na 55ª legislatura.....	55

LISTA DE SIGLAS

Siglas

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CN – Congresso Nacional

EC – Emenda Constitucional

Partidos

PT – Partido dos Trabalhadores

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PPS – Partido Popular Socialista

DEM – Democratas

PSD – Partido Social Democrático

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PR – Partido da República

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Votação Concentrada/Dominante do candidato Pepe Vargas.....	39
Mapa 2 - Votação Fragmentada/Dominante do candidato Darcísio Perondi.....	40
Mapa 3 - Votação Fragmentado/Não Dominante do candidato Vilson Covatti.....	41
Mapa 4 - Votação Concentrada/Não Dominante do candidato José Luiz Stédile.....	42

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ELEIÇÕES, ORÇAMENTO E AS EMENDAS INDIVIDUAIS NA ARENA ELEITORAL E LEGISLATIVA.....	15
2.1 ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E GEOGRAFIA DO VOTO NO BRASIL.....	15
2.2 A PARTICIPAÇÃO DOS DEPUTADOS FEDERAIS NO ORÇAMENTO.....	17
2.3 AS EMENDAS NA ARENA ELEITORAL.....	21
2.4 AS EMENDAS NA ARENA LEGISLATIVA.....	25
3 PADRÕES DE VOTAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DAS VAGAS DE DEPUTADO FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL.....	28
3.1 CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO DOS VOTOS.....	28
3.2 PERFIS DE DOMINANCIA.....	30
3.3 TIPOLOGIAS COMBINADAS.....	31
3.4 COMBINAÇÃO DOS PADRÕES POR PARTIDO.....	33
4 EMENDAS INDIVIDUAIS NO RIO GRANDE DO SUL.....	43
4.1 TESTANDO O ÍNDICE DE CONEXÃO.....	46
4.2 ÍNDICE DE CONEXÃO DE ACORDO COM OS PADRÕES DE VOTAÇÃO.....	49
4.3 ÍNDICE DE CONEXÃO POR PARTIDOS.....	51
5 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	58
ANEXO.....	62

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a geografia eleitoral tiveram início na França com o trabalho pioneiro de André Siegfried, intitulado *Politique de la France de l'Ouest*, publicado em 1913, que serviu de referência durante muitos anos para esse campo de análise dentro da ciência política. Entre as décadas de 1980 e 1990, o tema voltou a ser influente e relacionado com diversas questões socioespaciais, tais como a compreensão sobre as identidades locais, o clientelismo, as clivagens partidárias e etc. (PERRINEAU; REYNIÉ, 2001). No Brasil, Fleischer (1976)¹ introduziu o tema ao versar sobre os padrões de concentração e dispersão do voto dos deputados federais de Minas Gerais. Mais adiante, Ames (2003) e Carvalho (2003) aprimoraram o assunto ao analisar esse conteúdo de modo a incluir os representantes de todos os estados do país e relacionar as características espaciais do voto com dispositivos que refletem, por exemplo, condutas associadas a interesses particularistas.

Dentre os meios disponíveis aos deputados para preservarem a carreira política e transferir benefícios para seus redutos, as emendas individuais seriam entendidas como esse instrumento de conexão entre os representantes e os representados. Elas são divididas em temas orientados para atender demandas de diversas áreas, como saúde, agricultura, educação e cultura, entre outros. De acordo com as normas internas, os parlamentares têm disponível um número limitado de propostas e valores a serem repassados para os municípios ou, também, para o estado, de modo mais abrangente.

A partir disso, o objetivo deste trabalho consiste em analisar como são alocadas as emendas individuais pelos representantes gaúchos e relacioná-las com os partidos e padrões espaciais dos votos nas eleições para deputado federal do Rio Grande do Sul nos pleitos de 2006, 2010 e 2014. Para isso, foram examinadas as emendas liquidadas encaminhadas aos municípios do estado, durante o período que compreende a participação dos deputados nos orçamentos das três legislaturas, ou seja, no decorrer de 2008 a 2011, para o eleitos em 2006; de 2012 a 2015, para os eleitos em 2010; e 2016 e 2017, para aqueles escolhidos em 2014 e que ainda não terminaram o mandato. Esse levantamento também foi feito para os suplentes que assumiram no decorrer das legislaturas.

¹ Trabalho intitulado “Concentração e dispersão eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas (1966-1974)”, em que são analisados as votações para deputado federal em três pleitos: 1966, 1970 e 1974.

A análise geoespacial dos votos partiu do método proposto por Carvalho (2003) de concentração ou dispersão e a dominância ou não dominância das votações nos municípios. A intersecção desses vetores foi associada com os partidos dos deputados e com os resultados obtidos segundo o Índice de Conexão proposto por Lago (2010), para avaliar a proporção com a qual as emendas foram transferidas para as quinze (15) cidades que mais contribuíram para a conquista do cargo no Congresso Nacional. Com isso, a classificação da pesquisa é quantitativa, efetuada por meio de banco de dados desenvolvido a partir de informações disponibilizadas pelos sites do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e Câmara de Deputados Federal entre os anos de 2006 a 2017.

A justificativa para a realização deste trabalho parte da vontade em aprender sobre o tema e poder demonstrar como houve uma modificação durante os três pleitos na maneira como os deputados do Rio Grande do Sul foram votados, constatando-se um aumento de representantes com votação dispersa e não dominante nos territórios, o que pode indicar pouco controle das lideranças sobre os redutos. E, ao mesmo tempo, como isso refletiu na distribuição de emendas aos municípios.

O trabalho está dividido em cinco partes, a contar com esta introdução. No próximo capítulo estão expostas algumas considerações a respeito das eleições proporcionais e os estudos sobre a geografia do voto no Brasil, além de apresentar aspectos sobre o ciclo orçamentário, a proposição das emendas e a visão de diversos autores sobre a função desses recursos na arena legislativa e eleitoral. O terceiro, desenvolve a análise sobre os padrões de votação dos deputados do Rio Grande do Sul, juntamente com os partidos dos mesmos. O quarto, examina a execução das emendas de 2008 a 2017 e caracteriza a maneira como foram distribuídos esses recursos aos municípios do estado. Por fim, foram levantadas as conclusões de acordo com os resultados coletados.

2 ELEIÇÕES, ORÇAMENTO E AS EMENDAS INDIVIDUAIS NA ARENA ELEITORAL E LEGISLATIVA

Este capítulo trata sobre as eleições proporcionais para deputado federal no Brasil e as implicações desse sistema na atuação dos representantes no âmbito eleitoral, onde eles precisam recorrer a diferentes estratégias para se diferenciar dos demais candidatos; e no âmbito legislativo - especialmente durante os orçamentos anuais -, quando eles têm a oportunidade de propor emendas nos planos elaborados pelo Executivo. Além disso, aborda a relação entre os padrões de distribuição espacial do voto dos parlamentares e a alocação desses recursos nos municípios como um meio para garantir a continuidade da carreira na política.

2.1 ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E GEOGRAFIA DO VOTO NO BRASIL

O sistema eleitoral proporcional é adotado pelo Brasil para definir quais candidatos irão compor a Câmara de Deputados Federal. A ocupação das cadeiras depende, primeiramente, de saber quais partidos atingiram o quociente eleitoral para ter direito às vagas e, depois, no seio dessas agremiações, elas são distribuídas entre os políticos mais votados. Ainda, por ser de lista aberta, cabe ao eleitor decidir se vota diretamente em um candidato ou na legenda de um partido.

Como consequência desse sistema, haveria uma tendência de personalização do voto, no qual o poder é deslocado dos partidos para os candidatos individuais (MAINWARING, 1991; SAMUELS, 1997; NICOLAU, 2002, 2006; AMES, 2003; CARVALHO, 2003). A evidência dessa característica, de acordo com Nicolau (2002, p. 696) e Mainwaring (1991, p. 351), seria a organização de campanhas independentes dos diretórios produzidas pelos candidatos. Outro problema ressaltado, fruto da lista aberta, é a competição intra partidária.

[...] a competição entre os candidatos de uma mesma lista tende a ser agravada pelo alto grau de incerteza que caracteriza uma eleição para deputado federal, com um número de candidatos de cada lista, em geral, muito superior ao potencial eleitoral do partido, e pela reduzida informação que os candidatos têm sobre o potencial eleitoral do partido e de seus colegas de lista (NICOLAU, 2006, p. 700).

Para obter votos individuais os candidatos precisam reforçar suas qualidades com o objetivo de se destacar dos outros concorrentes e também dos colegas de partido. O argumento exposto por Nicolau (2006) sugere que o emprego da estratégia individualista se deve ao fato de que em uma eleição há muitos candidatos concorrendo ao mesmo cargo pelos partidos e que, por isso, eles precisam adotar táticas distintas para se diferenciar dos demais, não dependendo unicamente do partido para a conquista da vaga. Outras táticas que também podem ser adotadas, são: participação de atividades que promovem o contato direto entre candidato e eleitor, confecção e distribuição de material de campanha e propaganda eleitoral pelos meios de comunicação, fortalecimento de vínculos com eleitores que possuem identificação comunitária/partidária e limitação geográfica da campanha em determinado território (AMES, 2003; NICOLAU, 2002, 2006).

A maneira como estão distribuídos os eleitores entre os municípios do estado pode determinar a estratégia dos candidatos. De acordo com Ames (2003), a maioria deles tende a limitar geograficamente a campanha em certos territórios, isso porque:

As estratégias municipais de campanha dos deputados brasileiros respondem muito fortemente à dominância política regional, à vulnerabilidade de potenciais municípios alvos à invasão de concorrentes, e às suas próprias trajetórias de carreira. Mas o fato de não fazerem campanha nas comunidades que têm características sociológicas semelhantes às suas bases principais (...) confirma a impressão de que poucos deputados buscam votos com discursos ideológicos (2003, p.125).

Como já mencionado, David Fleischer (1976) foi um dos primeiros a propor um estudo sobre a geografia eleitoral dos candidatos a deputado federal, definindo parâmetros para determinar a concentração ou dispersão dos votos em Minas Gerais. Posteriormente, dois padrões espaciais estaduais baseados no desempenho municipal dos candidatos foram estudados por Ames (2003)². O primeiro é formado pela dominância municipal de um candidato (percentual que coube ao candidato do total de votos para membros de todos os partidos) e o compartilhamento (refere-se ao cálculo da dominância média de cada candidato

² Com essas duas dimensões combinadas, o autor desenvolve quatro padrões espaciais: (1) municípios concentrados-dominantes, no qual um deputado domina um grupo de município contíguos; (2) municípios concentrados-compartilhados, caracterizados por áreas metropolitanas que alguns setores do eleitorado podem ser grandes o suficiente para eleger mais de um deputado; (3) municípios dispersos-compartilhados, candidatos buscam votos em setores do eleitorado numericamente pouco expressivos em qualquer município; e, por fim, (4) municípios dispersos-dominantes, com padrão que corresponde a dois tipos de candidatos: os que fazem acordo com líderes políticos locais e os que já ocuparam cargos com potencial de distribuição de programas de alcance clientelista.

em todos os municípios do estado, ponderada pela percentagem da totalidade dos votos do candidato para a qual cada município contribui); e o segundo, utiliza uma medida estatística denominada Moran I, que calcula a distribuição espacial dos municípios onde o candidato tem bom desempenho. Esses municípios podem estar tanto concentrados (locais próximos) quanto afastados.

Do mesmo modo, Carvalho (2003) também define padrões para análise da geografia do voto, baseados em trabalhos anteriores feitos por Barry Ames. O autor, utilizando de uma nomenclatura similar, determina tipos espaciais de votação para deputados federais eleitos no ano de 1994 e 1998, que são: no primeiro plano são investigados os padrões de concentração e dispersão do voto; e no segundo, a dominância ou não dos municípios³.

Desses trabalhos surgem estudos que analisam as relações entre os padrões de votação e a distribuição de recursos públicos para fins clientelistas. Isso porque, depois de eleitos, uma parte dos parlamentares estaria propensa a levar às bases benefícios particularistas, objetivando a sobrevivência política (LAGO, 2010; LEMOS; RICCI, 2011). Para isso, os representantes aproveitariam de sua participação no processo orçamentário com o intuito de conquistar vantagens e distribuí-las por meio das emendas parlamentares (BARONE, 2014, p. 87).

2.2 A PARTICIPAÇÃO DOS DEPUTADOS FEDERAIS NO ORÇAMENTO

Nos dispositivos instituídos pela Constituição Federal de 1988, as regras referentes ao orçamento público envolvem três aspectos que são essenciais para o planejamento e execução das políticas propostas pelos governos, sendo eles: o Plano Plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO); e os orçamentos anuais (LOA). O ciclo orçamentário se desenvolve a partir dessas peças e deve ser elaborado pelo Poder Executivo dos entes federados e apreciados pelos respectivos órgãos do Poder Legislativo.

No que tange à execução do ciclo a nível federal, cabe inicialmente ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, a proposição do PPA, em que são expressas as principais ações do governo, estabelecendo de maneira regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas para os próximos quatro anos. Esse plano é caracterizado por desenhar a estratégia do Executivo para o

³ A metodologia utilizada por Carvalho (2003) será explorada de maneira mais descritiva adiante, já que é utilizada para análise deste estudo.

andamento das políticas propostas. Também visa promover a continuidade delas, uma vez que o programa permanece até o fim do primeiro ano de mandato da próxima gestão.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias é responsável por orientar o processo orçamentário anual e conectá-lo com o PPA. Além disso, tem como tarefas: estabelecer regras e limites de gastos dos Poderes; dispor sobre as possíveis alterações na legislação tributária; indicar prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos, entre outros. A LDO também deve passar pelas duas casas do Congresso, com votação e aprovação até a data limite pré-estabelecida, impedindo o recesso dos congressistas caso não haja cumprimento do prazo.

A última peça do ciclo orçamentário, a LOA, tem como objetivo estimar as receitas e fixar as despesas do governo para cada ano, sendo possível, assim, subsidiar e implementar políticas públicas. A Lei compreende o orçamento fiscal dos Poderes da União, da seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência), de investimento de empresas públicas federais e etc. Ela deve ser compatível com o PPA e passar pelo crivo do Congresso, da mesma maneira que as outras duas.

Outro instrumento disponível ao governo nesse ciclo são os créditos adicionais, entendidos como despesas não computadas ou insuficientemente dotadas que alteram o orçamento no período de vigência. Podem ser suplementares - destinados ao reforço de dotação orçamentária -, ou especiais, - destinados a despesas para as quais não haja dotação específica -; ambos são encaminhados pelo Presidente por meio de um Projeto de Lei ao Congresso. Outra maneira de solicitação dos créditos adicionais também pode ser realizada pelas Medidas Provisórias de Créditos Extraordinários, que se destinam a despesas urgentes e imprevistas, tais como caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

A participação do Legislativo no processo orçamentário se dá por meio da composição de uma Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), formada por 30 deputados e 10 senadores, que examinam e emitem um parecer dos planos já citados e ainda acompanham e fiscalizam o orçamento. Para isso, são designados um Relator Geral, um Relator de Receitas e 10 relatores setoriais para as 10 áreas temáticas definidas. Importante ressaltar que a constituição estabelece que grande parte dos recursos orçamentários, como gastos com pessoal, encargos da dívida e transferências para estados e municípios constam como obrigações previstas em lei e que, portanto, estão a salvo de qualquer obstrução. Algumas medidas também foram empreendidas ao longo dos anos, devido aos escândalos de

corrupção⁴ presentes nesse processo, com objetivo de desconcentrar o poder do Relator Geral e ampliar a participação das instâncias colegiadas.

A outra forma de colaboração dos congressistas consiste em propor emendas aos projetos que tramitam na CMO. Essas emendas ao orçamento são meios que deputados e senadores utilizam para distribuir recursos públicos e assistir às demandas locais. De acordo com a Resolução nº 01/2006 - CN, as emendas podem ser propostas de quatro formas: (1) individual, (2) de bancada, (3) de comissão e (4) de relatoria. A primeira diz respeito àquelas propriamente feitas por deputados ou senadores; a segunda pode ser realizada pelas bancadas estaduais ou regionais que atuam dentro do Congresso de maneira coletiva; a terceira também é coletiva e refere-se àquelas emendas feitas por comissões técnicas da Câmara e do Senado; por fim, as de relatoria, são feitas por um congressista nomeado e responsável pelo parecer final sobre o Orçamento.

Os representantes escolhem entre duas modalidades de emenda: as de receita, que alteram a estimativa de arrecadação; e as de despesa, que são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento. A emenda de remanejamento é aquela que acresce ou inclui montante e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recurso, anula dotação equivalente, exceto as Reservas de Contingência. As de apropriação também acrescentam ou incluem dotações, todavia, anulam valor equivalente proveniente de verbas integrantes da Reserva de Recursos e outras dotações definidas no Parecer Preliminar. A última, a emenda de cancelamento, refere-se à redução da dotação orçamentária.

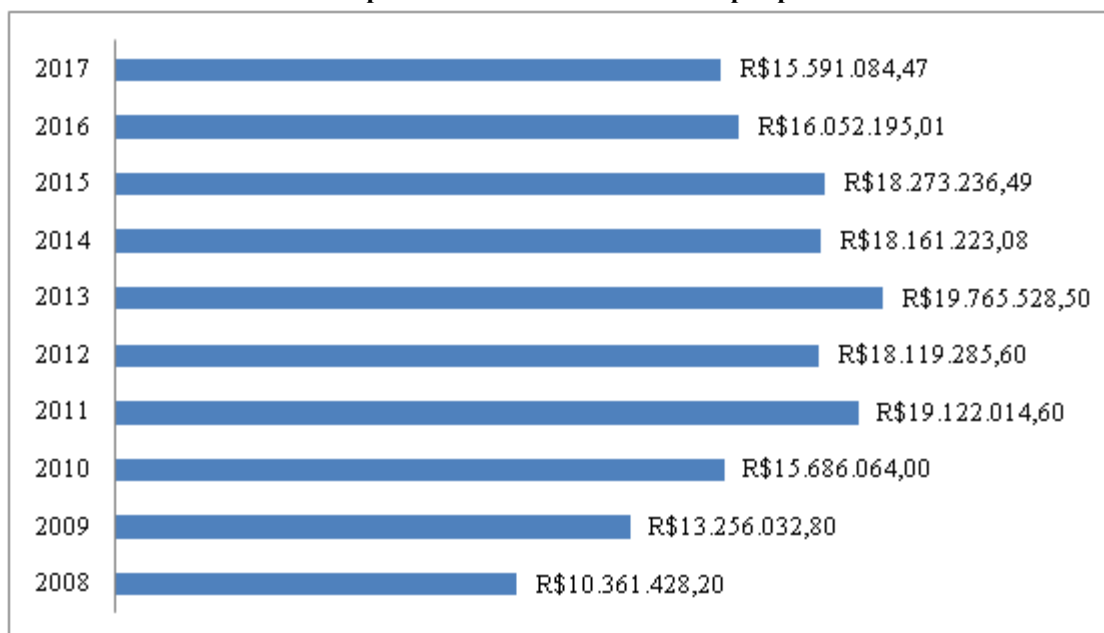
As emendas elaboradas pelos deputados e inseridas na LOA são divididas em áreas temáticas e que já estão pré-estabelecidas no art. 26 da Resolução nº 03/2015, sendo elas: Transporte; Saúde; Educação e Cultura; Integração Nacional; Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Ciência, Tecnologia e Comunicações; Minas e Energia; Esporte; Meio Ambiente; Fazenda e Planejamento; Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Defesa e Justiça; e, por fim, Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público da União, Defensoria Pública da União e Relações Exteriores. A aplicação de emendas não pode ter como finalidade a criação de novas políticas públicas, mas que esses

⁴ Ver mais em Praça (2011), no qual o autor discorre sobre um conhecido escândalo ocorrido no interior do ciclo orçamentário, denominado de “anões do orçamento”.

recursos auxiliem na continuidade daqueles programas contidos nos projetos enviados pelo Executivo, este com direito único de elaborar essas propostas.

A partir do ano de 1995 a CMO estabeleceu limite para proposição das emendas e o valor aprovado por parlamentar. No ano de 2008, o limite de emendas individuais aumentou de vinte para vinte e cinco. Além disso, constam nos Pareceres Preliminares de cada LOA a distribuição dos valores entre os deputados, tendo assim um montante fixo anual para o direcionamento das emendas. No período aqui estudado, constata-se que o menor valor concedido para os legisladores foi no ano de 2008 e o maior em 2013, como é possível observar pelo Gráfico 1 que mostra o valor de emendas destinado aos deputados em um intervalo de 10 anos.

Gráfico 1: Valor máximo estipulado em emendas individuais por parlamentar - 2008 a 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de Parecer Preliminar de cada LOA. Reajuste de valores pela inflação acumulada até o mês de maio/2018.

Com as propostas de emendas realizadas, incluídas no orçamento anual - especificamente na rubrica de investimentos - e aprovadas pela CMO, cabia ao Poder Executivo, até 2015, executar ou não as emendas orçamentárias dos deputados, devido a natureza autorizativa instituída na legislação. O que significa dizer que partia desse Poder a decisão de liquidar essas despesas previstas no orçamento. Todavia, ainda que a distribuição dos valores fosse uniforme, a execução era heterogênea. De acordo com Limongi e Figueiredo (2005, p. 742) em estudo sobre as emendas entre os anos de 1996 a 2001, os autores

identificaram que aquelas de maior prioridade de execução eram as propostas por comissões, bancadas e de relator. As emendas individuais, por sua vez, teriam não só a menor taxa de execução, mas também o menor peso em relação ao total de recursos concedidos ao Legislativo.

Entretanto, com a promulgação da Resolução nº 03/2015 - CN, 1,2% da receita corrente líquida estimada na LOA é destinada aos parlamentares para efetuar as emendas individuais. A Emenda Constitucional nº 86/2015 alterou as normas até então vigentes, obrigando o Poder Executivo a cumprir com essas emendas, ficando conhecida como a Lei do Orçamento Impositivo. A EC 86/2015, além de impor a execução de 1,2% da receita corrente líquida com emendas individuais, estabeleceu que 50% delas devem ser destinadas para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cuja finalidade consiste em implantar (construir), aparelhar (equipar) ou adequar (reformular e/ou ampliar) as unidades de saúde para as quais esses recursos são compartilhados.

2.3 AS EMENDAS NA ARENA ELEITORAL

Alguns estudos sugerem que o modo como o Legislativo brasileiro atua decorre do resultado eleitoral e das relações existentes entre representantes e representados. O sistema eleitoral adotado seria responsável por oferecer incentivos para que fossem elaboradas políticas mais universais ou mais particularistas (BARONE, 2014, p. 30). A lógica de comportamento dos deputados seguiria, por exemplo, uma conduta que visa à reeleição ou, como no caso brasileiro⁵, visa também a maximização da carreira política, ocupando posições de maior destaque (AMES, 2003; CARVALHO, 2003; LAGO, 2010). Por sua vez, essa característica teria como consequência uma fraca organização dos membros dos partidos, já que os representantes agem individualmente com objetivo de atender interesses particularistas. Políticas do tipo *pork barrel*⁶ seriam, portanto, uma das estratégias utilizadas pelos parlamentares para conquistar uma conexão com seus eleitores.

⁵ Analisando as eleições em três legislaturas do Congresso (1990/1994/1998), Ames (2003) demonstra o baixo índice de reeleição dos parlamentares brasileiros. O autor supõe que, além de visar a maximização da carreira política - ou seja, concorrer a cargos do Poder Executivo -, muitos optam por desistir do pleito porque sabem que serão derrotados e outros pela fraca participação no processo decisório de políticas públicas.

⁶ Por *pork barrel* entende-se a alocação de políticas distributivas em que bens públicos são compartilhados, cujo o propósito é beneficiar municípios onde os parlamentares conquistaram maior parte dos seus votos na eleição anterior e a alocação desses recursos são utilizados para aumentar as chances de reeleição (AMES, 2003).

No livro “Entraves da democracia no Brasil”, Ames propõe uma análise sobre a relação do voto com as emendas parlamentares como uma das formas de conquistar a reeleição. De acordo com o autor, “os deputados apresentam propostas orçamentárias com o objetivo de manter seus antigos eleitores e atrair novos” (2003, p. 113). Ao testar quais fatores elevam as chances de reeleição dos parlamentares em 1998, Leoni, Pereira e Rennó (2001) já haviam encontrado como resultado de sua pesquisa que a distribuição de *pork* via emendas individuais (principalmente quando executadas) e a ocupação de cargos em comissões, são meios mais eficazes do que demonstrar eficiência legislativa e tomar uma posição sobre determinados temas⁷.

Mesquita (2008) também procura responder na sua dissertação em que medida o uso das emendas individuais executadas favorecem os candidatos na conquista da reeleição e quais outras variáveis também aumentam as chances de reeleição no pleito para Deputado Federal. A autora argumenta que a conexão entre a execução de emendas e o retorno eleitoral não são tão fáceis de se captar e que a estratégia considerada mais eficiente, qual seja: concentrar votos e recursos; está longe de ser demonstrada. Isso porque a maioria das emendas executadas entre os anos de 1995 a 2003 são alocadas em pequenos municípios, onde encontram-se apenas um terço da população, indicando pouca concentração de votos (2008, p. 63)

Nas análises elaboradas por Mesquita, são utilizadas as emendas executadas durante as legislaturas nº 50, 51, 52 por aqueles candidatos que foram eleitos e de seus suplentes. Durante esse período, a autora demonstra que poucos deputados optaram por não propor emendas. Alguns deixam de fazer porque entram em licença para ocupação de outros cargos nos Executivos, outros renunciam ou são cassados, mas de modo geral a maioria propõe e valoriza esse artifício (2008, p. 39).

Para as três legislaturas também foram feitos testes de regressão logística com uma série de variáveis⁸ que podem ou não elevar as chances de reeleição. O principal resultado

⁷ Alguns desses conceitos são desenvolvidos por Mayhew (1974) ao analisar o Congresso americano. Esse autor apresenta uma tipologia, em que os representantes eleitos desenvolvem três atividades, quais sejam: *advertising*, que é a publicidade feita a partir da imagem do candidato; *position taking*, posicionamento do candidato em relação a diversos temas; e a última, que merece maior destaque no modelo, segundo Carvalho (2003, pág. 35), é o *credit-claiming*, que é o crédito reclamado pelo deputado por alocar recursos em uma área, com ênfase para a realização individual do congressista como um realizador.

⁸ Ao todo, dez variáveis compõem os testes realizados por Mesquita (2008, p. 51). Entre elas: emendas executadas por cada candidato (R\$); deputados titulares; deputados que trocaram de partido ao menos uma vez durante a legislatura; proporção do quociente eleitoral conquistado que cada parlamentar conquistou na eleição anterior; posição parlamentar em relação ao governo; e entre outros.

coletado pela autora revelou que a execução de emendas não causa impacto no sucesso eleitoral dos candidatos (2008, p. 58). Em outra tentativa, desta vez aplicando a regressão linear, o teste indicou relação negativa entre valor executado e aumento de votos (2008, p. 61). Em virtude disso, ela afirma não ser possível assegurar que a execução de emendas individuais realmente produza retorno eleitoral aos candidatos.

Em trabalho mais recente, Baião e Couto (2017, p. 742) chegam a uma conclusão similar ao testar o efeito das emendas nos resultados eleitorais dos deputados em 2006, 2010 e 2014. Foi constatado que as emendas têm efeito positivo e significativo nas regressões, todavia não são relevantes a ponto de reproduzir benefícios eleitorais. Neste mesmo estudo, confirmaram a hipótese de que as emendas têm mais efeito na arena eleitoral se o parlamentar e o prefeito pertencerem ao mesmo partido. A conexão eleitoral decorrente das emendas é, antes, feita por um mediador, neste caso os prefeitos. Logo, isso “explica como os deputados conseguem reclamar crédito das emendas no Brasil, mesmo em face de distritos de magnitude elevada” (2017, p. 742).

Além disso, o estudo desses autores convergiu em direção ao trabalho de Barone (2014, p. 121), de que os deputados federais favorecem mais os municípios onde o prefeito pertence ao mesmo partido. Isso demonstra não só a importância de outros agentes para o sucesso eleitoral - os prefeitos e as emendas -, mas também mostra a coordenação partidária na arena eleitoral (BAIÃO e COUTO, 2017, p. 746).

Ainda sobre o trabalho de Ames (2003 p. 127), foi examinada a possibilidade de um deputado que concorre à reeleição no ano de 1990 apresentar emenda ao orçamento. Como resultado, identificou-se que, dentre os padrões de distribuição do voto, nos casos em que o candidato tinha dominância municipal as chances de elaboração de emendas eram mais elevadas. Também são testados em outro modelo os retornos das estratégias dos candidatos no pleito já citado, mostrando que poucos procuram direcionar as campanhas para municípios que têm características econômicas semelhantes às bases, e que nas cidades onde há muitos concorrentes ao pleito, como nas capitais, as emendas têm pouca serventia, mas ganham importância caso a dominância do candidato cresça.

Em um *survey* aplicado no ano de 1999 (51ª legislatura) com quase 60% da Câmara de Deputados Federal, Carvalho (2003, p. 145) também analisa, entre outros testes, o tipo de votação recebida pelos candidatos e a importância que eles dão em levar recursos às bases. Os padrões de votação propostos pelo autor são nomeados de maneira similar aos de Ames,

todavia a metodologia utilizada⁹ não é a mesma. Mediante as respostas dos entrevistados, o autor concluiu que os deputados que apresentam padrão de distribuição fragmentado dominante e concentrado dominante orientam-se pela lógica do particularismo e priorização do *pork barrel*, já que a dominação desses territórios permite a reivindicação de crédito pelos benefícios a esses redutos. Ao passo que os de distribuição concentrada não-dominante e fragmentada não-dominante veem na tomada de posição, em relação aos temas apresentados no Congresso, o atributo mais oportuno para adquirir votos.

A congruência entre base eleitoral dos deputados e o envio de emendas para municípios também é testada por Carvalho (2003) por meio do Índice de Coextensividade, desenvolvido por ele, para “verificar o grau de afinidade entre os municípios contemplados com recursos pelas emendas, de um lado, e as 15 cidades que deram maior número de votos aos parlamentares” (2003, p. 203). O autor utiliza o resultado do pleito de 1994 e o envio de emendas apresentadas durante a 50ª legislatura. Tendo o ano de 1995 como base, o teste confirma a hipótese distributivista, a qual demonstra a preferência em alocação de recurso por parte dos deputados em localidades onde receberam mais votos. Todavia, ao testar os anos subsequentes do mandato, o resultado mostra “a presença de dissintonia entre a base eleitoral dos eleitos e o alvo da destinação de recursos” (2003, p. 204).

Por fim, em pesquisa sobre conexão eleitoral, Lago (2010) examinou a distribuição das emendas durante duas legislaturas (1999-2002 e 2003-2007), juntamente com os perfis de votação dos deputados federais eleitos em Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O autor, inspirado no Índice de Coextensividade de Carvalho (2003), propôs o que ele batiza de Índice de Conexão¹⁰. Os resultados obtidos também mostraram que parlamentares com perfil de votação concentrada e dominante são aqueles que destinam mais recursos via emendas para as suas bases ao longo de toda a legislatura (LAGO, 2010, p. 232). No extremo oposto, estão os parlamentares com votação fragmentada e não-dominante que partilharam recursos com municípios que pouco contribuíram, em votos, para a conquista do mandato. Lago (2010) também testa o envio de emendas durante cada ano de mandato e, assim como Carvalho (2003), verificou que é no primeiro e no segundo ano de mandato que os parlamentares retribuem às suas bases. Nos outros dois anos, o autor presume que as emendas tornam-se

⁹ Os padrões propostos por Carvalho (2003) serão apresentados de maneira mais descritiva adiante, uma vez que a tipologia será utilizada para este estudo.

¹⁰ A fórmula elaborada por Lago (2010) para o Índice de Conexão será melhor explanada ao longo deste estudo.

“ferramenta para conquista de novos votos, especialmente em municípios até então pouco importantes eleitoralmente para os parlamentares” (LAGO, 2010, p. 236).

2.4 AS EMENDAS NA ARENA LEGISLATIVA

Sobre a arena legislativa, alguns analistas entendem que a participação individual dos parlamentares estaria neutralizada devido aos próprios dispositivos constitucionais que determinam ao Executivo a tarefa de iniciar todas as propostas pertencentes ao ciclo orçamentário, permitindo que apenas uma pequena parcela (de investimentos) seja utilizada pelos deputados para a produção de emendas; além de que as normas que regem o Congresso impediriam uma conduta de cunho paroquial (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Dessa maneira, a participação do Legislativo se estabeleceria dentro dos limites impostos e as normas ainda garantiriam a preservação da proposta original enviada pelo governo.

Todavia, Pereira e Mueller (2002) julgam que o caráter autorizativo das emendas - garantindo controle do Poder Executivo sobre o processo orçamentário - promoveu relações de barganha com o Congresso, na qual a aprovação desses recursos serviram como moeda de troca por apoio político no âmbito legislativo. Nas palavras dos autores:

[...] o uso estratégico da liberação das emendas propicia ao Executivo o ganho de votos favoráveis que mais do que compensa a perda decorrente da alteração de sua proposta inicial. É por isso que o governo não somente abre mão de usar os recursos institucionais e as informações de que dispõe para impedir a modificação do seu projeto de orçamento, como incentiva a apresentação de emendas ao sistematicamente superestimar o nível das receitas esperadas (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 295).

Entre outros fatores que influenciam na escolha do Executivo de quais emendas aprovar, nos anos de 1995 a 1998, Pereira e Mueller (2002, p. 292) constataram que deputados que votam mais frequentemente a favor do governo têm mais chances de execução de emendas e vice versa. Além de que fazer parte da coalizão do presidente também eleva as chances de liberação desses recursos.

Entretanto, as reformas institucionais efetuadas por meio das Resoluções do Congresso Nacional transformaram a participação dos parlamentares no ciclo orçamentário. De acordo com o Figueiredo e Limongi (2002), a reorganização das normas ao longo dos anos

não visou somente atender aos interesses individuais e eleitorais dos parlamentares. Por conta disso, as emendas individuais não teriam tanta prioridade de execução, nem grandes quantidades de recursos. As de maior privilégio seriam aquelas promovidas por atores coletivos, como as bancadas estaduais e partidos. Não obstante:

Demandas individuais não deixam de ser atendidas. Há espaço para que os parlamentares cultivem laços e vínculos pessoais com seus eleitores. No entanto, esses recursos são limitados, isto é, o Congresso não organizou sua participação no processo orçamentário com o objetivo de privilegiar os interesses eleitorais de parlamentares que mantêm vínculos pessoais e diretos com seus eleitores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 320).

O favorecimento na execução das emendas coletivas e não das individuais serviria para apontar que não é possível afirmar uma relação de troca entre os poderes Executivo e Legislativo. Se assim fosse, as emendas coletivas é que seriam contingenciadas. No entanto, “os decretos de programação orçamentária não são tão flexíveis a ponto de permitir uma relação linear entre apoio ao Executivo e execução das emendas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 326). Outro achado pelos autores também serviu para corroborar com a tese de que não existiria essa relação de troca individual com o governo: foram encontrados casos de apoio sistemático do deputado sem que recursos fossem liberados via emendas.

De 1996 a 2001, verificou-se que a média de execução das emendas individuais era de 59,6%, enquanto as de comissões atingiram 78%. Ao agregar a execução de emendas individuais por partidos, Limongi e Figueredo (2005, p. 746) deduzem que é utilizado como critério pelo Executivo a filiação partidária do deputado. No período, aqueles que pertenciam a partidos de centro direita e que apoiavam o governo eram mais favorecidos do que os de centro esquerda. Nos resultados apresentados, a execução das emendas individuais era maior para aqueles deputados cujo partido votavam de acordo com os interesses do Executivo, demonstrando outro indício do critério partidário para a liberação de recursos.

Nessa relação que existe entre Executivo e Legislativo, os autores defendem o argumento de que é mais vantajoso para os representantes terem seus interesses representados pelos partidos, principalmente seus líderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 35). Como membros individuais os parlamentares seriam o elo mais fraco nessa negociação, com chances reduzidas de alcançar benefícios particulares. Sendo assim, ao reunir as demandas e negociar apoio coletivo ao governo as possibilidades de negociação e barganha aumentam. E, para o

Executivo, os autores consideram que o apoio do partido como um todo permite uma relação mais estável e econômica do que negociações específicas com cada parlamentar (2002, p. 334).

Ademais, Limongi e Figueiredo (2005, p. 760) salientam não haver agendas conflitantes entre os dois poderes no processo orçamentário. De um lado é dada a oportunidade de complementar as propostas desenvolvidas pelo governo e de outro, de canalizar e incluir essas demandas. Ao executar as emendas individuais o governo não estaria favorecendo apenas aos interesses dos deputados e suas bases eleitorais, mas também cumprindo com as políticas que fazem parte de seu programa, no qual os parlamentares estão também politicamente associados. Assim, para garantir a execução das emendas também é preciso conhecer as prioridades do Executivo por intermédio das propostas que esse envia ao Congresso.

Por último, Pereira e Mueller (2002) ainda interpretam as perspectivas sobre o comportamento dos deputados no Legislativo e no âmbito eleitoral como faces de uma mesma moeda, que estão condensadas na estrutura política brasileira. De um lado, o sistema eleitoral de representação proporcional acarreta o comportamento individual dos políticos, enfraquecendo os partidos na arena eleitoral; de outro, os deputados atuam no campo legislativo de maneira coordenada com seus respectivos partidos, levando ao fortalecimento destes no Congresso, por conta das normas internas e dos poderes detidos com o presidente.

3 PADRÕES DE VOTAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DAS VAGAS DE DEPUTADO FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Feitos alguns apontamentos sobre a perspectiva de diversos autores a respeito do que as emendas representam em diferentes contextos e quais as funções que elas desempenham, este trabalho se propõe a analisá-las a partir da relação entre a geografia do voto dos deputados e alocação desse benefício aos municípios. Em vista disso, o primeiro passo consiste em verificar como se distribuem as votações dos parlamentares.

Para isso são utilizados os padrões de concentração e dominância desenvolvidos por Carvalho (2003) - por conta da clareza com a qual o autor expôs seus métodos -, com o objetivo de demonstrar em quais perfis estão inseridos os trinta e um (31) candidatos eleitos a deputado federal do Rio Grande do Sul nos pleitos dos anos de 2006, 2010 e 2014, que pertencem às legislaturas de número 53, 54 e 55, respectivamente. Considero também os perfis daqueles parlamentares que, na condição de suplente, foram empossados no decorrer da legislatura. Esse número de suplentes varia de onze (11) na 53ª legislatura, nove (9) na 54ª e sete (7) na 55ª.

Com isso, inicio apresentando o método de investigação dos padrões de concentração e dispersão dos votos, bem como os resultados obtidos. Em seguida, exponho o modelo para identificar se há ou não dominância municipal por parte dos candidatos, aplicando os testes para a votação dos deputados federais do estado. E, finalmente, combino os dois tipos de votação dos postulantes nos três referidos pleitos e a distribuição deles conforme os partidos, com o objetivo de verificar alguma tendência na maneira como eles são eleitos.

3.1 CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO DOS VOTOS

Para mensurar o grau de concentração e dispersão dos votos, foi aplicado o índice de fragmentação Rae¹¹, invertido, utilizado para “sugerir - de forma intuitiva - o número de municípios em que os deputados federais eleitos foram votados de forma efetiva” (CARVALHO, 2003, p. 96). Nos três anos de eleição aqui analisados a o índice variou de 1,67 a 117,08, em 2006; de 1,0 a 118,44, em 2010; e, de 1,33 a 130,86, em 2014. As quatro categorias de votação dos deputados desenvolvidas pelo autor são:

¹¹ $F = 1/\sum V_i^2$, onde V_i = voto do candidato no município i / votos totais do candidato no Estado.

1. *Deputados de Votação com Concentração Alta*: índice de fragmentação varia entre 1,0 e 4,0. Nesta faixa, situam-se deputados que, em média, conseguem concentrar em um único município 65% de sua votação. Nos 10 primeiros municípios em que obtêm maior número de votos, alcançam um percentual da ordem de 85%.
2. *Deputados de Votação com Concentração Média*: índice de fragmentação varia entre 4,0 e 7,0. Nesta segunda faixa, o deputado obtêm, em média, no primeiro município, 40% do total de seus votos. Alcança um percentual acumulado nos 10 primeiros municípios da ordem de 75%.
3. *Deputados de Votação com Dispersão Média*: índice de fragmentação varia entre 7,0 e 11,0. Na primeira faixa de dispersão, o deputado concentra, em um único município, no máximo 30% do total de seus votos. Chega a um percentual acumulado nos 10 primeiros municípios de 60%.
4. *Deputados de Votação com Dispersão Alta*: índice de fragmentação maior que 11,0. Na faixa de dispersão mais alta, o deputado obtêm, em média, no primeiro município 15% do total de seus votos. Alcança um percentual acumulado de 50% nos 10 primeiros municípios.

Tabela 1 - Classificação dos deputados federais de acordo com os padrões de concentração e dispersão dos votos nas eleições de 2006, 2010 e 2014¹².

	DA eleitos	DA suplentes	DM eleitos	DM suplentes	CM eleitos	CM suplentes	CA eleitos	CA suplentes	Total eleitos	Total suplentes
2006	54,8% (17)	18,1% (2)	19,3% (6)	9,0% (1)	19,3% (6)	18,1% (2)	6,4% (2)	54,5% (6)	100 % (31)	100 % (11)
2010	70,9% (22)	11,1% (1)	9,6% (3)	11,1% (1)	6,4% (2)	44,4% (4)	12,9% (4)	33,3% (3)	100% (31)	100% (9)
2014	83,8% (26)	28,57% (2)	6,4% (2)	0% (0)	6,4% (2)	14,28% (1)	3,2% (1)	57,14% (4)	100% (31)	100% (7)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Na Tabela 1 estão representados os percentuais de deputados que pertencem a cada categoria, diferenciados também por aqueles que foram eleitos e os suplentes que assumiram em algum momento da legislatura. Percebe-se que a maior parte dos que foram eleitos estão inseridos no padrão de Dispersão Alta e que, inclusive, esse percentual só aumentou ao longo

¹² Os números entre parêntesis representam a quantidade real de deputados inseridos nos padrões de votação. Essa organização valerá para todas as outras tabelas apresentadas ao longo deste estudo. Para além disso, leia-se: DA= Dispersão Alta; DM= Dispersão Média; CM: Concentração Média; CA: Concentração Alta.

dos pleitos, chegando a mais de 80% em 2014. Já o percentual de eleitos com Dispersão Média decresceu, passando de 19,3% em 2006, para 6,4% em 2014. Para aqueles que se elegeram com perfil de Concentração Média e Concentração Alta, verificaram-se os menores percentuais. Em 2006, a Concentração Média teve sua maior cifra, alcançando 19,3% dos eleitos, ao passo que esse valor diminuiu e se estabilizou em 2010 e 2014 com 6,4%. Os de Concentração Alta apresentam variação durante o período abordado, conquistando maior percentual em 2010 (12,9%).

Os resultados para os suplentes revelaram que a maior parte deles têm votação concentrada. Os percentuais de Concentração Alta são os mais elevados em todas eleições para esses candidatos. Dos vinte e sete (27) que assumiram a legislatura 48,18% deles pertencem à essa categoria. As menores taxas encontram-se de Dispersão Média, que em 2014 não apresentou nenhum suplente.

A partir do que foi exposto, podemos constatar que os candidatos eleitos têm perfis opostos dos suplentes. De um lado, os eleitos apresentam maior percentual de Dispersão Alta, isto é, seus votos estão distribuídos em boa parte dos municípios do estado. De outro, os suplentes com maior número de Concentração Alta. No entanto, também é preciso analisar a dominâncias dos candidatos para definir uma representação mais completa.

3.2 PERFIS DE DOMINÂNCIA

Para obter os padrões de dominância dos deputados federais foi utilizada a fórmula proposta por Carvalho (2003), qual seja: $\sum_{i=1}^{n=15} (v_i/p_i) * (v_i/V)$, onde $i = 1, 2, 3, 4...15$; v_i = número de votos recebidos pelo deputado na cidade i ; p_i = número total de votos válidos para deputado federal na cidade i ; e V = total de votos recebidos pelo deputado em todo o estado. Assim como feito pelo autor, o índice foi construído a partir das 15 primeiras cidades que destinaram o maior número de votos aos deputados. As faixas de dominância foram estipuladas a partir do valor médio de dominância de cada legislatura e da divisão da amostra segundo o valor do desvio padrão. Dessa maneira, temos os padrões: Sem Dominância, Dominância Baixa, Dominância Média e Dominância Alta. No Quadro 1 estão representadas as faixas de dominância de acordo com cada pleito e na Tabela 2 estão as classificações dos deputados de acordo com os padrões de dominância.

Quadro 1- Determinação dos Padrões de Dominância de cada eleição¹³.

Ano	Média	Desvio Padrão	Sem Dominância	Dominância Baixa	Dominância Média	Dominância Alta
2006	0,028	0,023	ID ≤ 0,005	0,005 < ID ≤ 0,028	0,028 < ID ≤ 0,051	ID > 0,051
2010	0,026	0,023	ID ≤ 0,003	0,003 < ID ≤ 0,026	0,026 < ID ≤ 0,049	ID > 0,049
2014	0,046	0,088	ID ≤ -0,04	-0,04 < ID ≤ 0,046	0,046 < ID ≤ 0,134	ID > 0,134

Fonte: Elaboração Própria.

Tabela 2 - Classificação dos deputados federais de acordo com os padrões de dominação nas eleições de 2006, 2010 e 2014¹⁴.

	SD eleitos	SD suplentes	DB eleitos	DB suplentes	DM eleitos	DM suplentes	DA Eleitos	DA suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
2006	3,22% (1)	9,09% (1)	67,74% (21)	63,63% (7)	19,35% (6)	18,18% (2)	9,68% (3)	9,09% (1)	100% (31)	100% (11)
2010	0% (0)	0% (0)	64,51% (20)	44,44% (4)	22,58% (7)	33,33% (3)	12,90% (4)	22,22% (2)	100% (31)	100% (9)
2014	0% (0)	0% (0)	83,87% (26)	85,71% (6)	6,45% (2)	14,28% (1)	9,68% (3)	0% (0)	100% (31)	100% (7)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Com base na Tabela 2, constata-se que os deputados eleitos e suplentes, em sua maioria, têm perfil de Dominância Baixa nos três anos eleitorais, principalmente no último pleito. Aqueles Sem Dominância só ocorrem no ano de 2006 e, ainda assim, de maneira inexpressiva. Já a Dominância Média, alcança seu maior percentual em 2010 com 22,58% dos eleitos e 33,33% dos suplentes. Uma margem baixa de deputados se enquadram na categoria de Dominância Alta. Em 2006 e 2014 esse perfil teve o mesmo percentual entre os eleitos, logrando pouco menos de 10%. É no ano de 2010 que a Dominância Alta tem seus maiores índices, principalmente entre os suplentes com 22,22%, ao passo que, no pleito subsequente, o percentual cai a zero.

3.3 TIPOLOGIAS COMBINADAS

Para simplificar a análise da intersecção das duas tipologias de votação, foram agrupados os deputados com Dispersão Alta e Dispersão Média na categoria de Fragmentados; e os de Concentração Média e Concentração Alta na categoria Concentrados.

¹³ Leia-se: ID = Índice de Dominância.

¹⁴ Leia-se: SD = Sem Dominância; DB = Dominância Baixa; DM = Dominância Média; DA = Dominância Alta.

Também foram incorporados os deputados Sem Dominância e Dominância Baixa na categoria Não Dominantes; e aqueles de Dominância Média e Dominância Alta na categoria Dominantes.

A combinação desses padrões de cunho geográfico são fundamentais para entender de que maneira os parlamentares podem distribuir o recursos. Deputados eleitos com base eleitoral Concentrada e Dominante seriam a representação equivalente do que é constatado no sistema distrital americano, além de serem mais propensos a praticar relações clientelistas com seus redutos (AMES, 2003, p. 67). Entretanto, Carvalho (2003) avalia que poucos deputados se enquadram nessa categoria e que o tipo Fragmentado e Dominante também produz incentivos para esse tipo de conduta com as bases.

A partir disso, procuramos identificar como eles estão ordenados de acordo as tipologias combinadas. Na Tabela 3 estão enquadradas as votações dos deputados de acordo com os padrões combinados. Entre os eleitos, são poucos os que apresentam votação Fragmentada/Dominante e Concentrada/Dominante, este último, no decorrer dos anos, foi diminuindo seu percentual, indo de 12,9% em 2006 para 6,45% em 2014. A categoria Fragmentada/Dominante variou nos três pleitos, tendo seu auge em 2010 com 25,8%. Contudo, observa-se que esses dois padrões somados não correspondem nem a metade dos parlamentares gaúchos, demonstrando que podem ser poucos os que dão ênfase para políticas de *pork barrel*.

Constata-se também que 80,64% dos eleitos, em 2017, estão inseridos na categoria Fragmentada/Não Dominante, reconhecida pela literatura como um grupo que tende a conferir baixa prioridade para interesses particularistas. As origens desses candidatos pode variar entre: os que atraem eleitores por uma causa que não está contida em um único território; e por aqueles que têm certa reputação nas localidades do estado devido à carreira com a qual se dedicavam (AMES, 2003; CARVALHO, 2003). Além disso, podem indicar uma tendência à diminuição do poder de influência das lideranças locais sobre o comportamento dos eleitores, além do crescimento das cidades e áreas metropolitanas que tornam difícil a dominação por parte de um único candidato, características identificadas por Lago (2010, p.167) especialmente no Sul do país. E o tipo Concentrado/Não Dominante diminui seu percentual ao longo dos três períodos analisados entre os eleitos, mas tem alto índice entre os suplentes, principalmente no ano de 2010.

Tabela 3 - Classificação dos deputados federais de acordo com a combinação dos padrões de concentração e dominância nas eleições de 2006, 2010 e 2014¹⁵.

	2006		2010		2014	
	Eleitos	Suplentes	Eleitos	Suplentes	Eleitos	Suplentes
F/D	16,12% (5)	0% (0)	25,81% (8)	0% (0)	9,67% (3)	0% (0)
F/ND	58,06% (18)	27,27% (3)	54,84% (17)	22,22% (2)	80,64% (25)	28,57% (2)
C/D	12,90% (4)	27,27% (3)	9,67% (3)	55,56% (5)	6,45% (2)	14,28% (1)
C/ND	12,90% (4)	45,45% (5)	9,67% (3)	22,22% (2)	3,22% (1)	57,14% (4)
TOTAL	100% (31)	100% (11)	100% (31)	100% (9)	100% (31)	100% (7)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

A distribuição dos suplentes entre os padrões de votação se difere dos que foram eleitos. A categoria Fragmentado/Dominante, não apresenta nenhum suplente nos três pleitos; a outra, Concentrado/Dominante, aponta alta variação, como no ano de 2010 em que mais de 50% deles se enquadravam nessa categoria - espera-se, portanto, daqueles que assumiram o mandato de parlamentar durante a 54^a legislatura que beneficiem mais suas bases -, mas em 2014 o percentual diminui consideravelmente. Já os tipos Fragmentado/Não Dominante e Concentrado/Não Dominante quando somados, equivalem a grande parte do perfil dos suplentes. Em 2006, mais de 70% se enquadravam nessa categoria, no ano de 2010 esse percentual decresce devido ao aumento de Concentrado/Dominante, mas em 2014 mais de 80% estão inseridos nesses dois padrões de não dominância.

3.4 COMBINAÇÃO DOS PADRÕES POR PARTIDO

Torna-se pertinente, também, verificar como se distribuem os padrões combinados considerando o resultado de acordo com os partidos dos candidatos. A análise a seguir pode nos fornecer dados que permitam identificar alguma tendência no tipo de votação dos candidatos de cada agremiação. As tabelas estão divididas conforme as eleições e os partidos que são representados na Câmara de Deputados Federal.

¹⁵ Leia-se: F/D = Fragmentado e Dominante; F/ND = Fragmentado e Não Dominante; C/D = Concentrado e Dominante; C/ND = Concentrado e Não Dominante.

No pleito de 2006, de acordo com a Tabela 4, três partidos são os que conquistam maior parte das cadeiras para representar o Rio Grande do Sul no Congresso: o PT, com a maior bancada, elegeu sete (7) dos seus candidatos, ocupando 22% das vagas para deputado federal; em seguida, o PMDB e o PP com cinco (5) cadeiras cada. Esses três concentram maior percentual de seus parlamentares na categoria Fragmentado/Não Dominante. O PT, justamente por estar em maior número, tem representantes dispersos igualmente em todas as outras três tipologias. Já o PMDB, não tem nenhum dos seus no padrão Concentrado/Dominante, apenas no Fragmentado/Dominante e Concentrado/Não Dominante, com 20% dos peemidebistas em cada. No caso do PP, a outra parte (40%) dos eleitos têm perfil de votação Fragmentada/Dominante.

Outros partidos, como PDT e PTB, que conquistaram quase 10% do total de cadeiras, apresentam em sua maioria parlamentares com característica Não Dominante; o primeiro com votos mais dispersos, enquanto o segundo possui o mesmo percentual de concentração e dispersão. Já o PFL e o PSB estão enquadrados na categoria Fragmentado/Não Dominante, ao passo que o PC do B e o PPS, com um eleito cada, tem a dominância aliada à votação mais fragmentada. No caso do PSDB, os dois candidatos do partido estão divididos entre Fragmentado/Não Dominante e Concentrado/Não Dominante. E, por fim, o PSOL, que enquadra-se no perfil Concentrado/Dominante.

Entre os suplentes que assumem durante essa legislatura, aqueles que pertencem ao PFL, PSDB, PSOL e PSB estão inseridos todos no padrão Concentrado/Não Dominante. O candidato do PTB também tem perfil de Não Dominante, porém com votação fragmentada. Já o PT, tem três dos seus distribuídos de maneira igual entre as categorias, com exceção da Fragmentada/Dominante. E o PMDB tem metade dos seus suplentes no padrão Fragmentado/Não Dominante e a outra no Concentrado/Dominante.

Tabela 4 - Combinação dos padrões de concentração e dominância de acordo com os partidos políticos nas eleições de 2006¹⁶.

	F/D Eleitos	F/D Suplentes	F/ND Eleitos	F/ND Suplentes	C/D Eleitos	C/D Suplentes	C/ND Eleitos	C/ND Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
PT	14,29% (1)	-	57,14% (4)	33,33% (1)	14,29% (1)	33,33% (1)	14,29% (1)	33,33% (1)	22,58% (7)	27,27% (3)
PMDB	20% (1)	-	60% (3)	50% (1)	-	50% (1)	20% (1)	-	16,12% (5)	18,18% (2)
PP	40% (2)	-	60% (3)	-	-	-	-	-	16,12% (5)	-
PDT	-	-	66,67% (2)	-	33,33% (1)	100% (1)	-	-	9,67 (3)	9,09% (1)
PTB	-	-	33,33% (1)	100% (1)	33,33% (1)	-	33,33% (1)	-	9,67 (3)	9,09% (1)
PFL	-	-	100% (2)	-	-	-	-	100% (1)	6,45% (2)	9,09% (1)
PSDB	-	-	50% (1)	-	-	-	50% (1)	100% (1)	6,45% (2)	9,09% (1)
PSOL	-	-	-	-	100% (1)	-	-	100% (1)	3,22% (1)	9,09% (1)
PSB	-	-	100% (1)	-	-	-	-	100% (1)	3,22% (1)	9,09% (1)
PC do B	100% (1)	-	-	-	-	-	-	-	3,22% (1)	-
PPS	100% (1)	-	-	-	-	-	-	-	3,22% (1)	-
TOTAL	19,35% (6)	-	54,83% (17)	27,27% (3)	12,90% (4)	27,27% (3)	12,90% (4)	45,45% (5)	100% (31)	100% (11)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Nas eleições de 2010, o PT e o PP ampliaram suas bancadas e ambos permanecem com a maioria de seus representantes inseridos no padrão Fragmentado/Não Dominante, conforme a Tabela 5. O PP continuou exibindo a mesma distribuição da eleição anterior, em que a parte menor dos eleitos está contida na categoria Fragmentada/Dominante. E o PT, por sua vez, ampliou o número de eleitos com dominância. Outro que também expandiu sua participação foi o PSB com três candidatos, dentre os quais dois têm votação Concentrada/Não Dominante e o outro, de modo oposto, tem característica Fragmentada/Dominante.

Partidos como PMDB e o PTB, que elegeram candidatos em menores proporções, estão contidos em apenas dois dos quatro padrões, quais sejam: Fragmentado/Não Dominante, quem detém de grande parte dos representantes desses partidos; e Fragmentado/Dominante,

¹⁶ Leia-se: F/D = Fragmentado e Dominante; F/ND = Fragmentado e Não Dominante; C/D = Concentrado e Dominante; C/ND = Concentrado e Não Dominante.

que apresenta apenas um eleito de cada. Já os parlamentares do PDT estão todos inseridos no perfil de Não Dominância dos municípios, em que 66% correspondem ao Fragmentado/Não Dominante e os outros 33% ao Concentrado/Não Dominante.

De modo pouco expressivo, o PC do B também viu seu percentual de eleitos aumentar. Como consequência, o perfil de dominância também cresceu, uma vez que manteve-se um parlamentar no padrão Fragmentado/Dominante e foi acrescido um no Concentrado/Dominante. No caso do PSDB e DEM, que elegeram só um candidato, os dois estão inclusos na categoria Fragmentado/Não Dominante.

Na eleição de 2010, o número de partidos que compõem a bancada do RS diminuiu para nove (9) quando comparado ao pleito anterior. Todavia, o percentual de parlamentares eleitos que tendem a viabilizar maior benefício para as bases aumenta e estes estão contidos essencialmente no PT, PP, PMDB, PSB, PTB e PC do B. Assim, na 54ª legislatura passa para 35% o número de candidatos com essa inclinação.

Dentre os suplentes, a maior parte está inserida no padrão Concentrado/Dominante, sendo o PT aquele com o maior percentual de substitutos com esse perfil. Aqueles que pertencem ao PSB e PTB têm como característica a votação Concentrada, embora uma parte se enquadre na categoria Dominante e a outra em Não Dominante. O PMDB também tem seus dois em diferentes padrões, um deles no Fragmentado/Dominante e o outro no Concentrado/Dominante. E, finalmente, o PDT, com seu único suplente a assumir a legislatura, tendo a votação Fragmentada/Não Dominante.

Tabela 5 - Combinação dos padrões de concentração e dominância de acordo com os partidos políticos nas eleições de 2010¹⁷.

	F/D Eleitos	F/D Suplentes	F/ND Eleitos	F/ND Suplentes	C/D Eleitos	C/D Suplentes	C/ND Eleitos	C/ND Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
PT	25% (2)	-	50% (4)	-	25% (2)	100% (2)	-	-	25,80% (8)	22,22% (2)
PP	33,33% (2)	-	66,67% (4)	-	-	-	-	-	19,35% (6)	-
PMDB	25% (1)	-	75% (3)	50% (1)	-	50% (1)	-	-	12,90% (4)	22,22% (2)
PSB	33,33% (1)	-	-	-	-	50% (1)	66,67% (2)	50% (1)	9,67% (3)	22,22% (2)
PDT	-	-	66,67% (2)	100% (1)	-	-	33,33% (1)	-	9,67% (3)	11,11% (1)
PTB	33,33% (1)	-	66,67% (2)	-	-	50% (1)	-	50% (1)	9,67% (3)	22,22% (2)
PC do B	50% (1)	-	-	-	50% (1)	-	-	-	6,45% (2)	-
PSDB	-	-	100% (1)	-	-	-	-	-	3,22% (1)	-
DEM	-	-	100% (1)	-	-	-	-	-	3,22% (1)	-
TOTAL	25,80% (8)	-	54,83% (17)	22,22% (2)	9,67% (3)	55,56% (5)	6,45% (2)	22,22% (2)	100% (31)	100% (9)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

De acordo com a Tabela 6, constata-se que no pleito de 2014 o PT e o PMDB voltaram a representar o estado com o mesmo número de eleitos que no ano de 2006, com sete (7) e seis (6) parlamentares respectivamente. O primeiro permanece como o partido com o maior percentual de dominância e o segundo tem todos os seus candidatos inseridos em uma só categoria. Outros que continuam com as mesmas características da eleição anterior, no caso a de 2010, são o PTB e o PP que tem seus eleitos compartilhados em dois padrões: no Fragmentado/Dominante, com 33%; e no Fragmentado/Não Dominante com 66%. Nessa mais recente eleição, verificou-se um aumento considerável do número de parlamentares inseridos no padrão Fragmentado/Não Dominante. Apenas o PC do B não apresenta ninguém com este perfil, ainda que incluso em categoria Não Dominante.

Os resultados das eleições de 2014 demonstram que passou para onze (11) o número de partidos que conseguiram eleger ao menos um candidato para deputado federal no RS. Contudo, o número de parlamentares que fazem parte dos perfis de Dominância cai pela

¹⁷ Leia-se: F/D = Fragmentado e Dominante; F/ND = Fragmentado e Não Dominante; C/D = Concentrado e Dominante; C/ND = Concentrado e Não Dominante.

metade em comparação com os outros pleitos, limitando-se somente a 16% do total, cujos partidos são o PT, PP e PTB.

No que diz respeito aos suplentes, o PMDB teve mais da metade de sua bancada substituída por aqueles que, assim como seus eleitos, tiveram votação Não Dominante. Enquadrados neste mesmo perfil de votos estão os partidos PSDB, PC do B e PR. Já o PT, tem seu único suplente a tomar posse na 55ª legislatura, inserido no padrão Concentrado/Dominante.

Tabela 6 - Combinação dos padrões de concentração e dominância de acordo com os partidos políticos nas eleições de 2014.

	F/D Eleitos	F/D Suplentes	F/ND Eleitos	F/ND Suplentes	C/D Eleitos	C/D Suplentes	C/ND Eleitos	C/ND Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
PT	14,29% (1)	-	57,14% (4)	-	28,57% (2)	100% (1)	-	-	22,58% (7)	14,28% (1)
PP	16,67% (1)	-	83,33% (5)	-	-	-	-	-	19,35% (6)	-
PMDB	-	-	100% (5)	-	-	-	-	100% (3)	16,12% (5)	42,85% (3)
PDT	-	-	100% (3)	-	-	-	-	-	9,67% (3)	-
PTB	33,33% (1)	-	66,67% (2)	-	-	-	-	-	9,67% (3)	-
PSB	-	-	100% (2)	-	-	-	-	-	6,45% (2)	-
DEM	-	-	100% (1)	-	-	-	-	-	3,22% (1)	-
PSDB	-	-	100% (1)	100% (1)	-	-	-	-	3,22% (1)	14,28% (1)
PSD	-	-	100% (1)	-	-	-	-	-	3,22% (1)	-
PC do B	-	-	-	-	-	-	100% (1)	100% (1)	3,22% (1)	14,28% (1)
PRB	-	-	100% (1)	-	-	-	-	-	3,22% (1)	-
PR	-	-	-	100% (1)	-	-	-	-	-	14,28% (1)
TOTAL	9,67% (3)	-	80,64% (25)	28,5% (2)	6,45% (2)	14,28% (1)	3,22% (1)	57,14% (4)	100% (31)	100% (7)

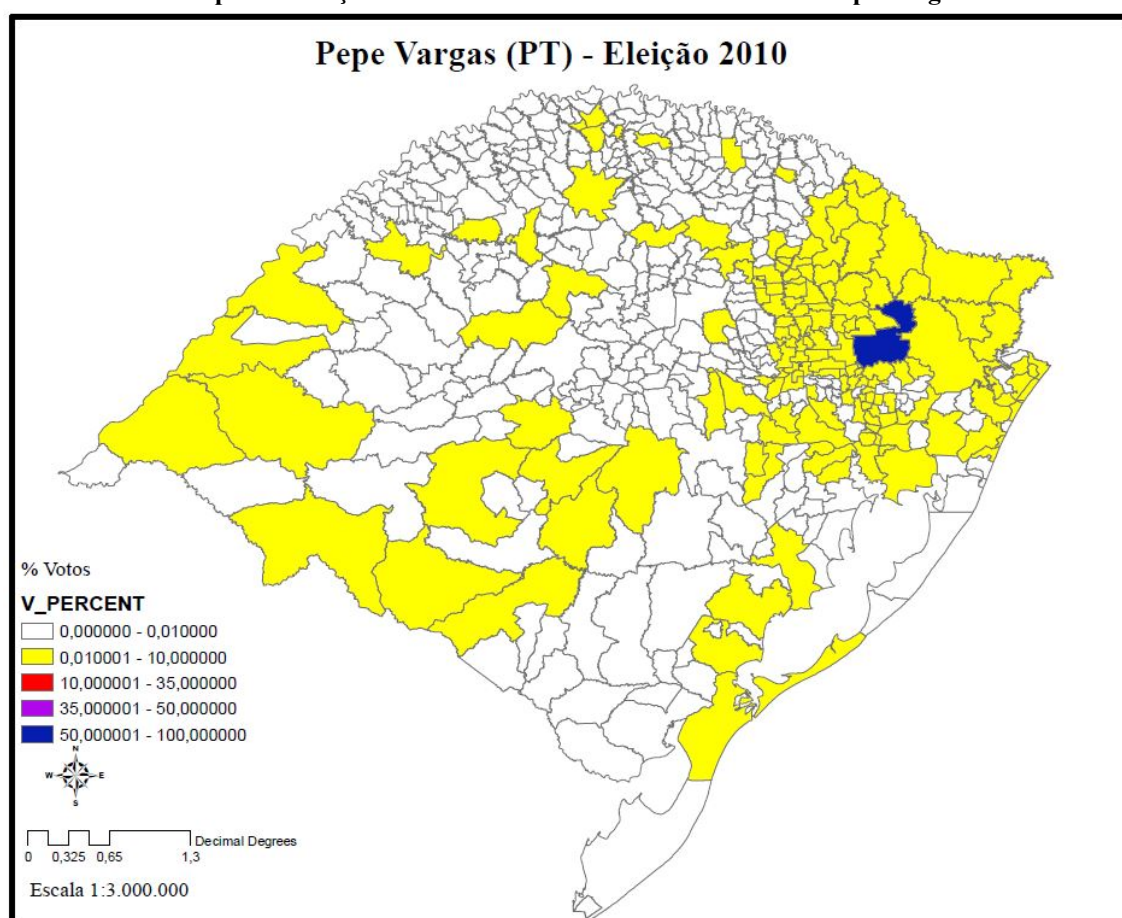
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

De maneira geral, são poucos os partidos e candidatos enquadrados no perfil de Dominância. Ao longo das três eleições, os que podem agir de modo a favorecer mais as bases são principalmente aqueles que pertencem ao PT, PP, PTB, por apresentarem

parlamentares com características dominantes em todos os períodos. Por outro lado, grande parte dos deputados tem característica de Não Dominante nos municípios do estado. Essa fraca dominação pode estar relacionada com o aumento da competitividade política nos municípios, em que os candidatos podem optar por diferentes estratégias como, por exemplo, a ampliação do campo geográfico de campanha, dividir um território que possui um grande número de eleitores com mais adversários e entre outros.

Para melhor reproduzir os aspectos de cada padrão, foram elaborados os mapas¹⁸ de quatro candidatos que representam as categorias Fragmentado/Dominante, Fragmentado/Não Dominante, Concentrado/Dominante e Concentrado/Não Dominante. O Mapa 1 demonstra o tipo Concentrado/Dominante, o qual Pepe Vargas, candidato eleito do PT, enquadrou-se nas eleições de 2010. Consta-se que mais de 50% de seus votos provém de um único município, enquanto o restante está principalmente aglomerado na região Nordeste do estado¹⁹.

Mapa 1 - Votação Concentrada/Dominante do candidato Pepe Vargas.



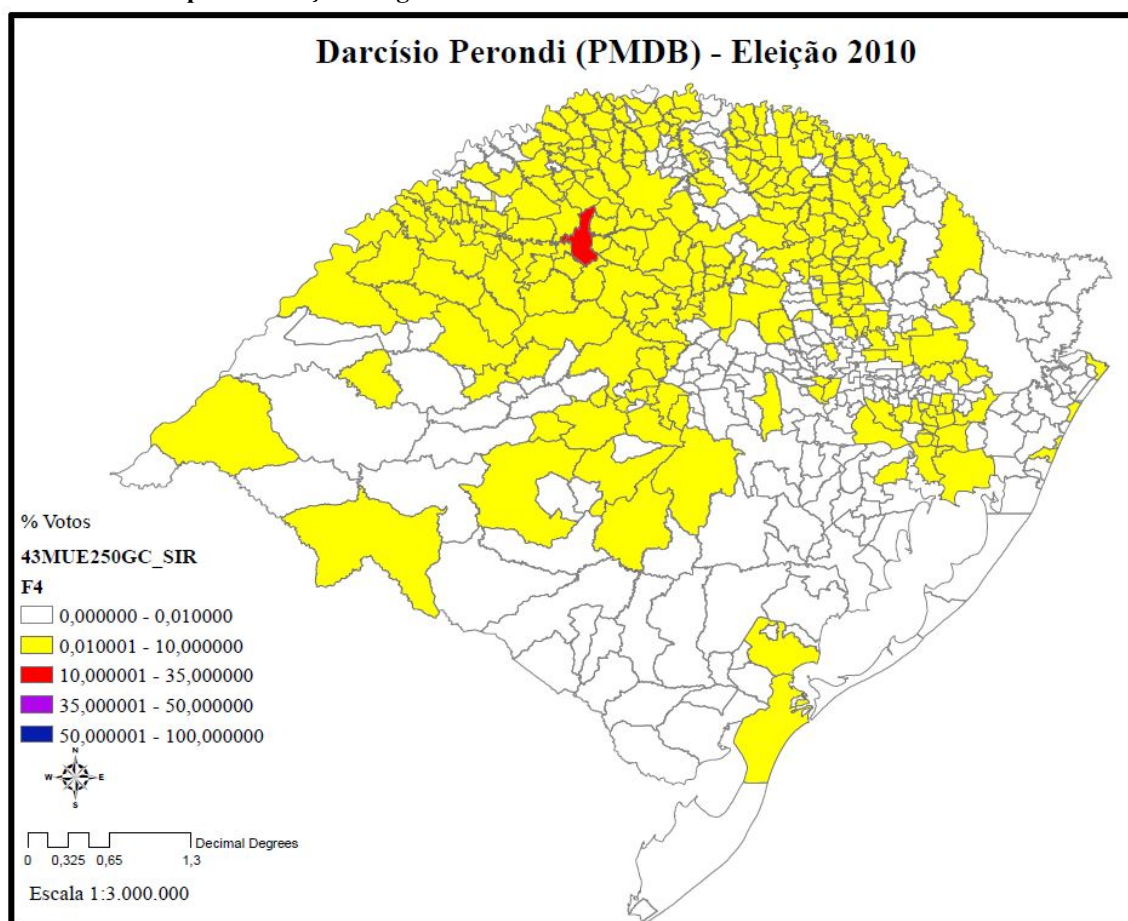
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

¹⁸ A elaboração dos mapas foi feita com o auxílio do software ArcGIS (Esri).

¹⁹ As regiões estão identificadas de acordo com a nomenclatura elaborada pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) e representada pelo Mapa Político do estado que está anexo a este trabalho.

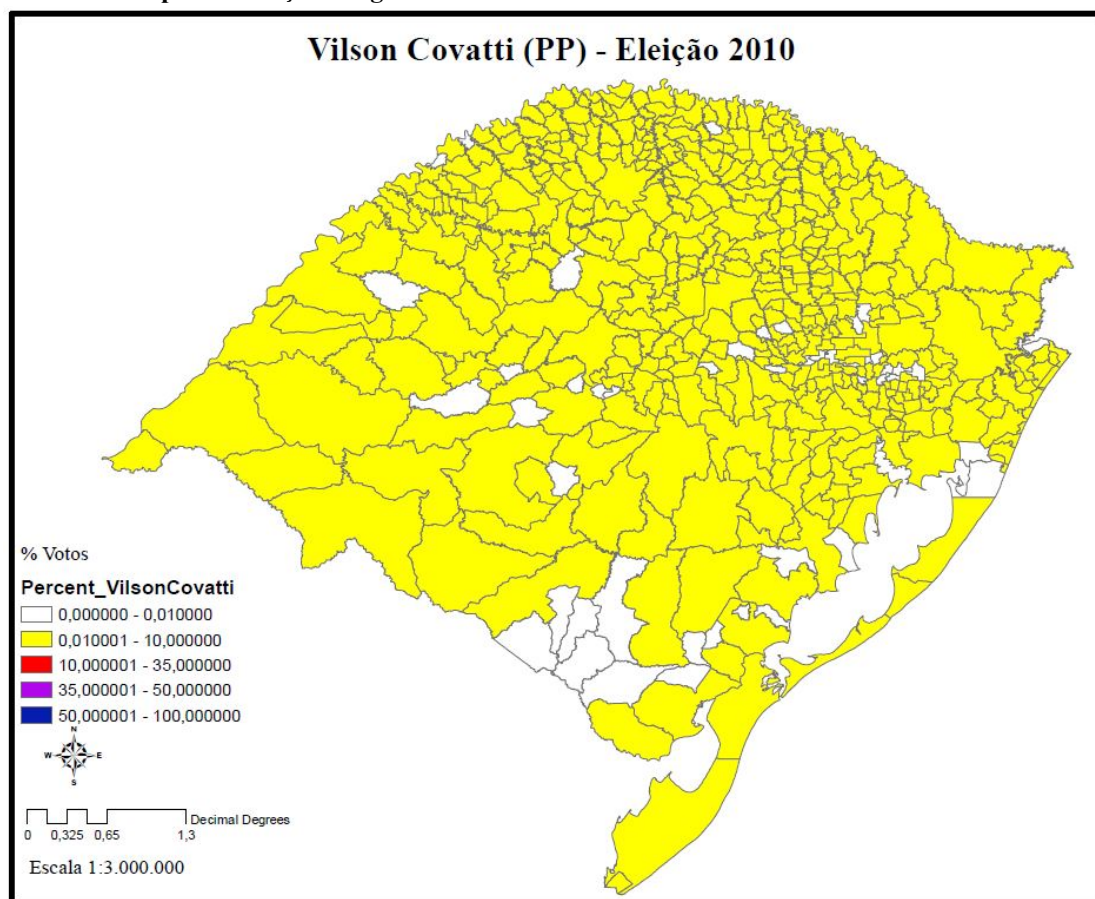
O Mapa 2 contém a votação do parlamentar Darcísio Perondi do PMDB no pleito de 2010. A tipologia a qual ele está inserido é o Fragmentado/Dominante. Percebe-se que os votos do candidato estão dispersos em toda a região Noroeste do estado, porém, entre 10 e 35% derivam de um município.

Mapa 2 - Votação Fragmentada/Dominante do candidato Darcísio Perondi.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

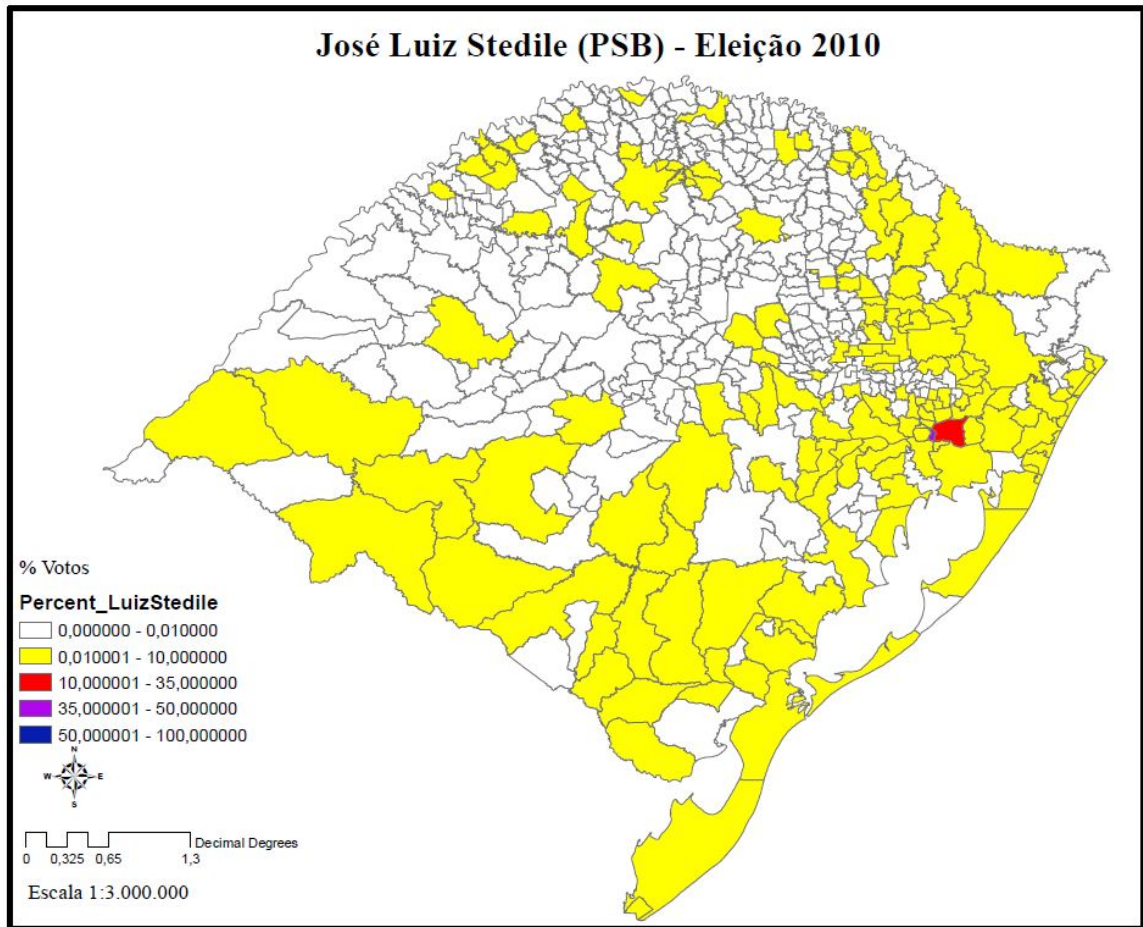
Já o Mapa 3 revela o tipo Fragmentado/Não Dominante, o qual Vilson Covatti, candidato do PP em 2010, pertence. No exemplo abaixo, verifica-se que a votação está dispersa em todo o estado, poucos são os municípios que o parlamentar não obteve votos. No entanto, nenhuma cidade destaca-se mais do que a outra percentualmente, todas estão contidas em uma mesma faixa.

Mapa 3 - Votação Fragmentado/Não Dominante do candidato Vilson Covatti.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Por fim, no Mapa 4 está representado o padrão Concentrado/Não Dominante, o qual o parlamentar José Luiz Stédile, do PSB, está contido. A votação deste candidato localiza-se principalmente no litoral, entre as regiões Metropolitana e Sudoeste do estado, e parte substancial dos seus votos provém de dois municípios, principalmente, sem haver necessariamente a dominação do postulante nesses territórios.

Mapa 4 - Votação Concentrada/Não Dominante do candidato José Luiz Stédile.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

4 EMENDAS INDIVIDUAIS NO RIO GRANDE DO SUL

Depois de examinados os padrões de votação dos deputados, cabe a este capítulo entender como se dá essa relação entre a maneira que os parlamentares foram eleitos e a atuação dos mesmos no Congresso, focando na execução das emendas como uma das estratégias para beneficiar as bases eleitorais.

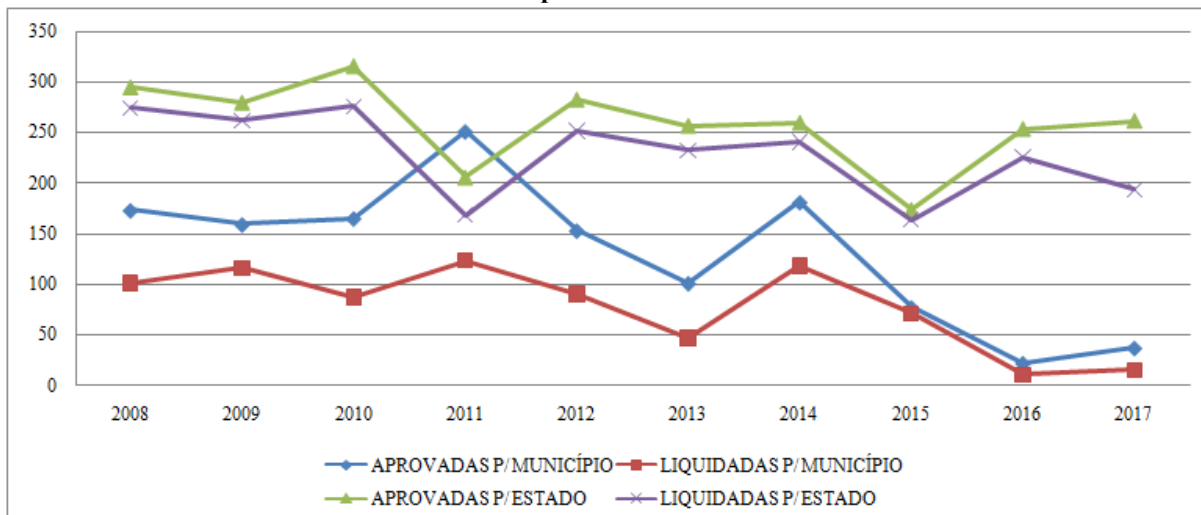
O objetivo, portanto, é identificar se a alocação das emendas - aquelas que foram liquidadas - obedece aos interesses particularistas dos representantes para com os municípios e se isso estaria alinhado com os tipos de votação e partidos dos representantes eleitos. Foram adotadas as liquidadas por serem aquelas que de fato chegam aos municípios, onde os parlamentares podem, posteriormente, reclamar crédito pelas políticas empreendidas.

Para realizar a análise das emendas individuais dos representantes do Rio Grande do Sul foram coletados dados - disponibilizados pela Câmara de Deputados Federal - em que é possível identificar para quais municípios os deputados encaminham suas propostas. O período estudado tem como início o ano de 2008, indo até 2017, com o propósito de examinar os quatro anos orçamentários de cada uma das três legislaturas²⁰. Sabendo que a LOA exige planejamento e aprovação no ano anterior a sua execução, aqueles que foram eleitos em 2006 e tomaram posse em 2007 só participam do processo orçamentário referente ao ano de 2008, estendendo-se até 2011. Para aqueles que se elegeram em 2010, a colaboração tem início em 2012, indo até 2015. E, por fim, aqueles que foram escolhidos em 2014 participam das LOAs relativas ao período entre 2016 a 2019.

Como já citado anteriormente, o número de emendas individuais tem limite de 25 (vinte e cinco) por deputado, além da designação de valores máximos com essa despesa determinados pelo Parecer Preliminar, produzido pela CMO. Os parlamentares ainda podem escolher se querem direcionar recursos para o estado o qual representam ou para seus municípios. No Gráfico 2 consta a quantidade de emendas destinadas para esses entes, mostrando também quantas são de fato liquidadas pelo Poder Executivo.

²⁰ Com exceção da legislatura de nº 55, que segue em andamento até o ano de 2019. Por isso, constam no estudo apenas as emendas liquidadas dos anos de 2016 e 2017.

Gráfico 2: Número de emendas individuais aprovadas e liquidadas para o Rio Grande do Sul e seus municípios - 2008 a 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União.

As emendas elaboradas pelos parlamentares gaúchos têm como principal destino o estado. Inclusive, a aprovação e liquidação delas apresenta números superiores às que são direcionadas para as administrações municipais. Em média, 88% das emendas aprovadas para o primeiro são liquidadas, ao passo que, para o segundo, essa média atinge 58%. No trabalho produzido por Mesquita et al. (2014, p. 91), desde 2003 é constatada a tendência de maior alocação desses benefícios para as unidades federativas por parte dos parlamentares do país, o que poderia indicar, segundo os autores, que a ideia da conexão eleitoral estaria comprometida. Entretanto, salienta-se que, a partir do ano de 2015, o sistema de consulta das emendas permite identificar quais municípios são favorecidos com esses benefícios encaminhados para o estado. Um estudo mais aprofundado neste tema poderia constatar se os deputados, ao encaminhar essas verbas para a unidade federativa, podem determinar em quais localidades elas devem ser alocadas, havendo, assim, um possível beneficiamento dos redutos.

Ainda no Gráfico 2, no que diz respeito aos municípios, observa-se que no ano de 2011 é logrado alto número de emendas aprovadas do período, porém apenas metade são liquidadas. A partir de 2014 o número de emendas diminui consideravelmente, mesmo com a aprovação da Lei do Orçamento Impositivo. Apesar disso, verifica-se que as emendas municipais têm sido praticamente, em sua maioria, executadas.

Além disso, é importante ressaltar a maneira como esses recursos estão distribuídos entre os municípios. Na Tabela 7 constam os 25 que mais receberam valores via emendas e nota-se que essas cidades comportam 44,46% dos eleitores do Rio Grande do Sul e recebem

quase 80% do montante repassado. Só Porto Alegre recebe 48,80% desses recursos, isso porque, somado ao fato de ser a capital, o município contém 13,10% do eleitorado, reconhecidamente o maior do estado. Outras cidades que se localizam próximas da metrópole e localidades que comportam mais de 100.000 habitantes também estão entre os mais beneficiados.

Tabela 7 - Ranking contendo os 25 municípios que receberam as maiores quantias via emendas (2008-2017)²¹.

MUNICÍPIOS	QTDDE EMENDAS (%)	VALOR LIQUIDADADO (%)	TAMANHO DO ELEITORADO (%)
PORTO ALEGRE	13,99	48,80	13,10
PELOTAS	3,21	4,70	3,02
NOVO HAMBURGO	2,95	2,29	2,14
BENTO GONCALVES	1,93	2,25	1,00
SÃO LEOPOLDO	2,05	2,21	1,94
SANTA MARIA	2,44	1,87	2,39
TORRES	0,90	1,62	0,33
CANOAS	1,54	1,30	2,85
IJUÍ	2,70	1,28	0,75
BAGÉ	2,31	1,10	1,08
PASSO FUNDO	1,67	1,07	1,66
VIAMÃO	1,16	1,04	1,99
CACHOEIRINHA	1,67	1,02	1,17
CANGUÇU	1,03	0,94	0,53
CAXIAS DO SUL	1,54	0,83	3,96
SANTO ÂNGELO	1,54	0,80	0,74
COLINAS	0,39	0,73	0,03
TAQUARI	0,64	0,73	0,25
LAJEADO	0,64	0,71	0,66
OSÓRIO	1,16	0,70	0,41
SANTANA DO LIVRAMENTO	0,39	0,70	0,86
GRAVATAÍ	1,16	0,68	2,17
TEUTÔNIA	0,90	0,66	0,27
VACARIA	0,77	0,64	0,54
FARROUPILHA	0,77	0,61	0,63
TOTAL	49,42	79,27	44,46

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

Isto posto, prosseguimos inicialmente com o cálculo do Índice de Conexão, elaborado por Lago (2010), que mede a proporção de votos dos representantes e o valor repassado pelas emendas aos 15 municípios eleitoralmente mais importantes para cada um, no período das três legislaturas. Posteriormente, consideramos os padrões de votação dos deputados para

²¹ Reajuste de valores pela inflação acumulada até o mês de maio/2018.

identificar se a hipótese de Carvalho segue apropriada para responder quais tendem a conceder uma proporção maior de recursos para as bases. E, por fim, verificamos a maneira como os parlamentares se comportam na distribuição de emendas de acordo com o partido que pertencem.

4.1 TESTANDO O ÍNDICE DE CONEXÃO

Se as emendas são consideradas um meio dos deputados estabelecerem conexão com o eleitorado, interessa saber de que forma esses benefícios são alocados, especialmente para aqueles municípios que são os principais responsáveis por elegê-los. Conhecendo dessa origem geográfica, podemos estabelecer também uma relação entre os padrões de votação e a distribuição das emendas. Lago (2010) desenvolve aquilo que ele denomina de Índice de Conexão (IC), inspirado no trabalho de Carvalho (2003), que permite mensurar esse compartilhamento dos recursos.

O cálculo visa dividir o percentual do valor total das emendas individuais dos parlamentares, em uma legislatura, que foram encaminhadas para os quinze (15) municípios onde ele recebeu maior número de votos - considerados os mais importantes -, pelo percentual do total de votos do deputado no estado obtidos nesses mesmos quinze (15) municípios (LAGO, 2010, p. 205). Assim, o autor identifica três maneiras de enquadrar os deputados, em que os resultados obtidos podem variar para números menores, maiores ou iguais a um: para aqueles que obtém o IC igual a um, significa que a relação entre emendas enviadas e os votos seguem as mesmas proporções; já os que apresentam IC maior que um, demonstram que os 15 municípios foram mais beneficiados com esses recursos do que os parlamentares foram com os votos; e um IC menor do que um demonstra que esses municípios foram menos favorecidos na proporção entre recurso e voto. Para ficar mais claro, utilizo o exemplo dado pelo autor:

Se um dado deputado recebeu, nos 15 municípios que lhe são mais importantes, 50% de seus votos, e destinou para esses mesmos municípios 50% dos recursos de suas emendas, então o IC, neste caso, seria igual a um (0,5/0,5), indicando uma grande “coerência” entre as duas variáveis (proporção de recursos em relação à proporção de votos). Se este mesmo deputado tivesse atribuído aos 15 municípios apenas 25% do total de recursos previstos em suas emendas, então seu IC seria de 0,5 (0,25/0,5), indicando que a proporção de recursos alocados com as emendas aos 15 municípios foi menor que a proporção de votos recebidos. Por fim, ainda considerando o mesmo deputado, se ele transferisse para os 15 municípios 90% dos recursos de suas

emendas, então seu IC seria de 1,8 (0,9/0,5), indicando que a proporção de recursos alocada aos municípios foi maior que a proporção de votos neles conquistada pelo deputado em questão (LAGO, 2010, 206).

Em seus resultados, Lago opta por apresentar a média dos deputados nos três estados os quais estuda (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). No entanto, como ele descreve três tipos possíveis de quocientes, preferiu-se, aqui, convertê-los em três categorias para ser possível analisar como cada representante se comporta. Destaca-se previamente que nenhum deles, durante os períodos estudados, foi coerente a ponto de enviar o mesmo percentual de recursos que recebeu de votos. Alguns nem tiveram suas emendas liquidadas para os municípios, ou sequer proporam. Portanto, as categorias as quais me refiro identificam-se conforme a seguinte maneira:

Quadro 2 - Categorias do Índice de Conexão²².

IC < 1	Deputados que têm o % de emendas liquidadas nos 15 municípios mais importantes para o parlamentar em proporção menor ao % votos recebidos nesses mesmos municípios.
IC > 1	Deputados que têm o % de emendas liquidadas nos 15 municípios mais importantes para o parlamentar em proporção maior ao % votos recebidos nesses mesmos municípios.
S/E Mun.	Deputados que não tiveram nenhuma de suas emendas liquidadas para os municípios, apenas para o estado, ou mesmo aqueles que não participaram do processo orçamentário , por conta de afastamento das atribuições durante a legislatura.

Fonte: Elaboração própria, com base em Lago (2010).

Na Tabela 8 consta o Índice de Conexão dos parlamentares de acordo com o período de participação no orçamento de cada mandato. Nota-se que não existe uma tendência de distribuição dos eleitos entre as categorias ao longo das legislaturas, nem mesmo dos suplentes. O que se verifica é um comportamento peculiar dos deputados entre os anos de 2016 a 2017, uma vez que grande parte dos representantes está na categoria em que não se constata repasse de emendas para os municípios (S/E Mun). Dos 20 parlamentares incluídos nesse grupo - e que foram eleitos -, apenas dois estavam afastados dos compromissos legislativos, enquanto o restante propôs somente emendas dirigidas ao estado. Já dos suplentes desse período, apenas dois tiveram a oportunidade de ter suas emendas executadas para os municípios e, ainda assim, alocando recursos em menor proporção para as bases.

²² Leia-se: IC = Índice de Conexão; e S/E Mun. = Sem emendas liquidadas para municípios.

Entre 2008 a 2011, percebe-se que a quantidade de deputados eleitos que dá privilégio maior aos seus redutos é a mesma daqueles que não dão esse mesmo retorno, com 45,16% cada. Em menor escala, no tipo S/E Mun, somente um não teve suas emendas incluídas no processo, o parlamentar Júlio Redecker (PSDB), por motivo de falecimento, os outros favorecem exclusivamente o estado. Para os suplentes, grande parte daqueles que assumiram no momento em que o orçamento do ano subsequente estava sendo elaborado aproveitaram para levar maior benefício aos municípios eleitoralmente mais importantes para eles.

É no período de 2012 a 2015 que encontram-se maior número de parlamentares que agem em prol de distribuir auxílio às bases. Ainda assim, representam apenas pouco mais da metade dos deputados gaúchos. Em seguida estão aqueles que designam valores em proporções inferiores aos municípios, com 32,26%. E, para aqueles que não propõem ou não tem suas emendas liquidadas, verificou-se um aumento quando comparado à legislatura anterior. Por fim, no que diz respeito aos suplentes, quase 90% deles não tem ou oferta poucas emendas as localidades relevantes.

Tabela 8 - Índice de Conexão conforme os quatro anos orçamentários das legislaturas²³.

	IC > 1 Eleitos	IC > 1 Suplentes	IC < 1 Eleitos	IC < 1 Suplentes	S/E Mun. Eleitos	S/E Mun. Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
2008 - 2011	45,16% (14)	45,45% (5)	45,16% (14)	9,09% (1)	9,67% (3)	45,45% (5)	100% (31)	100% (11)
2012 - 2015	51,61% (16)	11,11% (1)	32,26% (10)	44,44% (4)	16,13% (5)	44,44% (4)	100% (31)	100% (9)
2016 - 2017	16,13% (5)	0% (0)	19,35% (6)	28,57% (2)	64,52% (20)	71,43% (5)	100% (31)	100% (7)

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

Portanto, conclui-se que a maneira como os deputados do Rio Grande do Sul fazem uso das emendas varia ao longo dos anos. Fica claro que uma parcela emprega esses recursos com intenção de levar mais vantagens aos municípios que são eleitoralmente importantes para eles, mas nem todos recorrem à essa estratégia. A tática que se desenvolveu no decorrer das legislaturas consiste em elaborar e executar uma quantidade maior de emendas voltadas para o estado, mas pouco se sabe sobre como esses valores são distribuídos às localidades.

²³ Leia-se: IC = Índice de Conexão; e S/E Mun. = Sem emendas liquidadas para municípios.

4.2 ÍNDICE DE CONEXÃO DE ACORDO COM OS PADRÕES DE VOTAÇÃO

A literatura já revisada, sustenta que aqueles com votação Concentrada/Dominante ou Fragmentada/Dominante teriam mais incentivos para agir de acordo com interesses particularistas, justamente porque a dominância seria o motor de produção de políticas do tipo *pork barrel*, permitindo o *credit claiming* dos recursos alocados para esses territórios onde os deputados dispõem de maior controle e que podem ampliar, por exemplo, as chances de reeleição. Ao passo que os dois outros padrões de votação, ou seja, com perfil de Não Dominância, atuariam de maneira distinta, em que a destinação de emendas não seria a principal estratégia adotada por esses representantes.

Partindo para a análise dos perfis em cada pleito, a Tabela 9 exhibe a relação entre a destinação das emendas nos anos de 2008 a 2011 e os padrões de votação nas eleições de 2006. De fato, parte considerável dos eleitos enquadrados nos padrões de Dominância destinam proporção maior de recursos às bases eleitorais. No oposto, estão os deputados que se elegeram com perfil Fragmentado/Não Dominante e Concentrado/Não Dominante, cada um, respectivamente com 50% e 75% dos parlamentares, estão entre aqueles que concedem retorno menor em emendas ($IC < 1$). Já para os suplentes, mesmo aqueles incluídos em perfil Não Dominante, a participação eventual no processo orçamentário serviu para beneficiar alguns dos 15 municípios mais importantes para eles. Entretanto, ressalta-se que, dos três suplentes que pertencem a categoria Concentrado/Dominante, apenas um pôde propor emendas e, ainda assim, não está contido no categoria $IC > 1$, como era de se esperar.

Tabela 9 - Índice de Conexão conforme os padrões de votação das eleições de 2006.

	IC > 1 Eleitos	IC > 1 Suplentes	IC < 1 Eleitos	IC < 1 Suplentes	S/E Mun Eleitos	S/E Mun Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
F/ND	38,88% (7)	66,67% (2)	50% (9)	0% (0)	11,11% (2)	33,33% (1)	100% (18)	100% (3)
F/D	60% (3)	-	20% (1)	-	20% (1)	-	100% (5)	-
C/ND	25% (1)	60% (3)	75% (3)	0% (0)	0% (0)	40% (2)	100% (4)	100% (5)
C/D	75% (3)	0% (0)	25% (1)	33,33% (1)	0% (0)	66,67% (2)	100% (4)	100% (3)
Total	45,16% (14)	45,45% (5)	45,16% (14)	9,09% (1)	9,67% (3)	45,45% (5)	100% (31)	100% (11)

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

Para os eleitos em 2010, pouco faz sentido a ideia de que apenas aqueles com perfil Dominante se comportariam de modo particularista, uma vez que em todos padrões há um alto percentual de parlamentares que repassam grandes quantias em emendas aos 15 municípios de maior relevância, conforme mostra a Tabela 10. Aqueles suplentes que assumiram durante a 54ª legislatura, que em geral pertencem ao padrão Concentrado de votos, demonstraram atuar de maneira oposta ao que era esperado, uma vez que encaminharam em menores proporções recursos aos seus redutos eleitorais, especialmente os de perfil Dominante.

Tabela 10 - Índice de Conexão conforme os padrões de votação das eleições de 2010²⁴.

	IC > 1 Eleitos	IC > 1 Suplentes	IC < 1 Eleitos	IC < 1 Suplentes	S/E Mun Eleitos	S/E Mun Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
F/ND	41,17% (7)	0% (0)	35,29% (6)	50% (1)	23,52% (4)	50% (1)	100% (17)	100% (2)
F/D	62,50% (5)	-	25% (2)	-	12,50% (1)	-	100% (8)	-
C/ND	66,67% (2)	0% (0)	33,33% (1)	50% (1)	0% (0)	50% (1)	100% (3)	100% (2)
C/D	66,67% (2)	20% (1)	33,33% (1)	40% (2)	0% (0)	40% (2)	100% (3)	100% (5)
Total	51,61% (16)	11,11% (1)	31,25% (10)	44,44% (4)	16,12% (5)	44,44% (4)	100% (31)	100% (9)

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

No último pleito aqui estudado, já foi demonstrado que o tipo Fragmentado/Não Dominante é o padrão em que estão inseridos a maioria dos representantes do Rio Grande do Sul, sendo ainda que 68% deles não emendam para os municípios, apenas para o estado, ou nem apresentaram por estar de licença do cargo, como exposto na Tabela 11. Nas categorias Fragmentado/Dominante e Concentrado/Dominante não se verificam repasses proporcionalmente altos de emendas para os municípios, como visto nas duas legislaturas anteriores. Reitera-se a possibilidade de que as emendas direcionadas ao estado também possam ser um meio de favorecer as bases eleitorais, principalmente depois de verificada a quantidade que é quase exclusivamente liquidada a partir de 2014. Já entre os suplentes, aqueles que tiveram suas emendas liquidadas, nenhum, independentemente do padrão,

²⁴ Leia-se: IC = Índice de Conexão; S/E Mun. = Sem emendas liquidadas para municípios; F/D = Fragmentado e Dominante; F/ND = Fragmentado e Não Dominante; C/D = Concentrado e Dominante; C/ND = Concentrado e Não Dominante.

direcionou em maior proporção emendas para as localidades onde obteve votação mais expressiva.

Tabela 11 - Índice de Conexão conforme os padrões de votação das eleições de 2014²⁵.

	IC > 1 Eleitos	IC > 1 Suplentes	IC < 1 Eleitos	IC < 1 Suplentes	S/E Mun Eleitos	S/E Mun Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
F/ND	20% (5)	0% (0)	12% (3)	50% (1)	68% (17)	50% (1)	100% (25)	100% (2)
F/D	0% (0)	-	33,33% (1)	-	66,67% (2)	-	100% (3)	-
C/ND	0% (0)	0% (0)	100% (1)	25% (1)	0% (0)	75% (3)	100% (1)	100% (4)
C/D	0% (0)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	50% (1)	100% (1)	100% (2)	100% (1)
Total	16,12% (5)	0% (0)	19,35% (6)	28,58% (2)	64,51% (20)	71,42% (5)	100% (31)	100% (7)

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

4.3 ÍNDICE DE CONEXÃO POR PARTIDOS

A análise de distribuição de emendas geralmente é feita agrupando os partidos de acordo com as ideologias. Todavia, como são poucos e de apenas um estado, optou-se por investigá-los individualmente, da mesma maneira que foi apresentado no capítulo que trata dos padrões de votação. Espera-se que pelo menos o PT, o PP e o PTB, por terem parte dos parlamentares nos perfis de Dominância durante os três pleitos, demonstrem que seus candidatos forneçam maior *pork* aos distritos em que há demasiado interesse eleitoral.

Entre os partidos que possuem as maiores bancadas de representantes do Rio Grande do Sul na 53ª legislatura, verifica-se que no PT e PMDB todos os eleitos participaram do processo orçamentário enviando em menor ou maior proporção emendas aos municípios, de acordo com a Tabela 12. No PT, 57,14% de seus representantes estão entre aqueles que dão elevado retorno para seus distritos, ao passo que o restante encaminha valores proporcionalmente menores; enquanto os suplentes estão distribuídos igualmente nas três categorias. Os parlamentares do PMDB demonstraram comportamento oposto, uma vez que 80% deles não viabilizaram aos seus redutos grandes quantias em emendas; porém, o único suplente do partido que pôde participar do orçamento utilizou das emendas para conceder

²⁵ IC = Índice de Conexão; S/E Mun. = Sem emendas liquidadas para municípios; F/D = Fragmentado e Dominante; F/ND = Fragmentado e Não Dominante; C/D = Concentrado e Dominante; C/ND = Concentrado e Não Dominante.

mais privilégios para aqueles municípios de maior importância. Já o PP, que também tem um grupo significativo de representação na Câmara pelo estado, tem 40% classificados na categoria IC > 1 e outros 40% só propõem emendas direcionadas ao estado, o restante concede baixo repasse em emendas.

Os parlamentares do PDT e PTB, com o mesmo número de eleitos, também demonstram comportamentos opostos. O PDT, como era de se esperar, tem número considerável de representantes na categoria que transfere em maior quantidade valores para municípios estrategicamente importantes nas eleições, ao passo que os deputados do PTB não se comportam do mesmo modo. Em ambos partidos se constatou que os suplentes não participaram da fase de elaboração de emendas.

Ainda na Tabela 12, aqueles que conquistaram menor números de cadeiras, como o PFL e PSDB, com dois deputados como representantes em cada, dividem-se nas categorias existentes. O PFL, com um de seus parlamentares inseridos no perfil que destina aos 15 municípios maior proporção recursos, e o outro na categoria de pouco repasse. Já no PSDB, um de seus deputados não participa do orçamento, portanto não elabora emendas, e o outro se adequa a categoria que transfere valores em menores quantidade às bases. Nesses dois partidos é constatado que os suplentes colaboraram no orçamento e, conseqüentemente, agiram de maneira particularista.

Aqueles partidos que têm apenas um parlamentar nomeado, encontram-se principalmente na categoria IC > 1. Apenas o deputado PSB não dispõe aos municípios eleitoralmente importantes recursos de emendas. O restante, como o PSOL, PC do B e PPS, levam grandes somas às bases.

Tabela 12 - Índice de Conexão conforme os partidos representados na 53ª legislatura²⁶.

	IC > 1 Eleitos	IC > 1 Suplentes	IC < 1 Eleitos	IC < 1 Suplentes	S/E Mun. Eleitos	S/E Mun. Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
PT	57,14% (4)	33,33% (1)	42,86% (3)	33,33% (1)	0% (0)	33,33% (1)	22,58% (7)	27,27% (3)
PMDB	20% (1)	50% (1)	80% (4)	0% (0)	0% (0)	50% (1)	16,12% (5)	18,18% (2)
PP	40% (2)	-	20% (1)	-	40% (2)	-	16,12% (5)	-
PDT	66,67% (2)	-	33,33% (1)	-	0% (0)	100% (1)	9,67% (3)	9,09% (1)
PTB	33,33% (1)	-	66,67% (2)	-	0% (0)	100% (1)	9,67% (3)	9,09% (1)
PFL	50% (1)	100% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	6,45% (2)	9,09% (1)
PSDB	0% (0)	100% (1)	50% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	6,45% (2)	9,09% (1)
PSOL	100% (1)	100% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	3,22% (1)	9,09% (1)
PSB	0% (0)	0% (0)	100% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (1)	3,22% (1)	9,09% (1)
PC do B	100% (1)	-	0% (0)	-	0% (0)	-	3,22% (1)	-
PPS	100% (1)	-	0% (0)	-	0% (0)	-	3,22% (1)	-
Total	45,16% (14)	45,45% (5)	45,16% (14)	9,09% (1)	9,67% (3)	45,45% (5)	100% (31)	100% (11)

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

Da 53ª para a 54ª legislatura o número de partidos representados reduz, sendo possível identificar na Tabela 13 algumas diferenças em relação ao período anterior. O PT e o PP permanecem com parte relevante dos seus parlamentares (50%) incluídos na categoria que destina maior valor de emendas para os municípios eleitoralmente mais importantes. Entretanto, constata-se neste mesmo mandato que os representantes do PMDB, o PSB e o PDT, com percentual ainda maior, também vão fazer parte dessa categoria em que estão os dois partidos citados. Entre aqueles que conquistam poucas cadeiras, apenas um dos candidatos eleitos do PC do B pertence a essa categoria.

Já o PTB, PSDB e DEM têm seus deputados incluídos nos dois perfis de pouco ou nenhum retorno em valor de emendas aos redutos. Essas características também se verificam entre os suplentes de praticamente todos os partidos, com exceção do PSB, que um deles

²⁶ Leia-se: IC = Índice de Conexão; e S/E Mun. = Sem emendas liquidadas para municípios.

pertence à mesma categoria que representante eleito do partido e o outro não produziu emendas.

Tabela 13 - Índice de Conexão conforme os partidos representados na 54ª legislatura²⁷.

	IC > 1 Eleitos	IC > 1 Suplentes	IC < 1 Eleitos	IC < 1 Suplentes	S/E Mun. Eleitos	S/E Mun. Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
PT	50% (4)	0% (0)	37,7% (3)	100% (2)	12,5% (1)	0% (0)	25,80% (8)	22,22% (2)
PP	50% (3)	-	33,33% (2)	-	16,66% (1)	-	19,35% (6)	-
PMDB	75% (3)	0% (0)	0% (0)	50% (1)	25% (1)	50% (1)	12,90% (4)	22,22% (2)
PSB	66,67% (2)	50% (1)	33,33% (1)	0% (0)	0% (0)	50% (1)	9,67% (3)	22,22% (2)
PDT	100% (3)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (1)	9,67% (3)	11,11% (1)
PTB	0% (0)	0% (0)	66,67% (2)	50% (1)	33,33% (1)	50% (1)	9,67% (3)	22,22% (2)
PC do B	50% (1)	-	50% (1)	-	0% (0)	-	6,45% (2)	-
PSDB	0% (0)	-	0% (0)	-	100% (1)	-	3,22% (1)	-
DEM	0% (0)	-	100% (1)	-	0% (0)	-	3,22% (1)	-
Total	51,61% (16)	11,11% (1)	32,25% (10)	44,44% (4)	16,12% (5)	44,44% (4)	100% (31)	100% (9)

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

Por fim, na Tabela 14 são exibidos os resultados do Índice de Conexão dos deputados de acordo com os partidos aos quais eles pertencem na 55ª legislatura, que segue em andamento. Como já demonstrado, neste mandato são poucos os parlamentares eleitos que direcionam emendas aos municípios. Entre eles, um percentual baixo dos que fazem parte do PP, do PMDB e do PTB levam proporcionalmente mais recursos às bases.

Os representantes do PT e PDT, de maneira oposta aos mandatos passados, estão contidos somente em duas das três categorias. Ambos têm maioria incluída no perfil em que não há emendas liquidadas para nenhum município e o restante proporciona menos recursos às 15 cidades que lhes são eleitoralmente significativas.

Os partidos que adquirem apenas uma vaga, como o DEM, PSDB e PSD, têm seus deputados na categoria em que não há emendas liquidadas para os municípios, todos tiveram

²⁷ Leia-se: IC = Índice de Conexão; e S/E Mun. = Sem emendas liquidadas para municípios.

elas direcionadas para o estado. Já o candidato eleito pelo PRB, enquadra-se no perfil de maior transferência de recurso à base, assim como o PSB, que também tem um dos seus com essa mesma característica, enquanto o outro não exhibe emendas liquidadas para as cidades.

Entre os suplentes que tiveram a oportunidade de propor emendas, somente os do PMDB e PR elaboram e têm suas emendas executadas para os municípios, porém em pequena proporção para os redutos. O restante não teve como finalidade beneficiar os municípios ou nem mesmo pôde apresentar emendas ao orçamento.

Tabela 14 - Índice de Conexão conforme os partidos representados na 55ª legislatura²⁸.

	IC > 1 Eleitos	IC > 1 Suplentes	IC < 1 Eleitos	IC < 1 Suplentes	S/E Mun. Eleitos	S/E Mun. Suplentes	Total Eleitos	Total Suplentes
PT	0% (0)	0% (0)	42,85% (3)	0% (0)	57,14% (4)	100% (1)	22,58% (7)	14,28% (1)
PP	16,67% (1)	-	16,67% (1)	-	66,67% (4)	-	19,35% (6)	-
PMDB	20% (1)	0% (0)	0% (0)	33,33% (1)	80% (4)	66,67% (2)	16,12% (5)	42,85% (3)
PDT	0% (0)	-	33,33% (1)	-	66,67% (2)	-	9,67% (3)	-
PTB	33,33% (1)	-	0% (0)	-	66,67% (2)	-	9,67% (3)	-
PSB	50% (1)	-	0% (0)	-	50% (1)	-	6,45% (2)	-
DEM	0% (0)	-	0% (0)	-	100% (1)	-	3,22% (1)	-
PSDB	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (1)	100% (1)	3,22% (1)	14,28% (1)
PSD	0% (0)	-	0% (0)	-	100% (1)	-	3,22% (1)	-
PC do B	0% (0)	0% (0)	100% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (1)	3,22% (1)	14,28% (1)
PRB	100% (1)	-	0% (0)	-	0% (0)	-	3,22% (1)	-
PR	-	0% (0)	-	100% (1)	-	0% (0)	-	14,28% (1)
Total	16,12% (5)	0% (0)	19,35% (6)	28,57% (2)	64,51% (20)	71,42% (5)	100% (31)	100% (7)

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco de Dados sobre execução do Orçamento da União e TSE.

²⁸ Leia-se: IC = Índice de Conexão; e S/E Mun. = Sem emendas liquidadas para municípios.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a analisar como os deputados do Rio Grande do Sul distribuem as emendas individuais liquidadas durante os anos de 2008 a 2017 de acordo com os partidos aos quais eles pertencem e os padrões de votação desenvolvidos por Carvalho (2003), aplicados nos representantes eleitos e suplentes das legislaturas de número 53, 54 e 55. Este é um estudo exploratório, haja vista que as inferências declaradas não pretendem sustentar que os resultados coletados são aplicáveis ao restante dos parlamentares do país, mas trazer à tona o tema expondo o contexto atual.

Dito isso, constatou-se inicialmente que deputados eleitos e suplentes não estão inseridos nos padrões de votação de maneira semelhante. Os primeiros, no decorrer dos pleitos, obtêm votos de modo mais disperso nos municípios do estado, ao passo que o outro grupo tende a concentrá-los em um menor número de localidades. No entanto, em ambos os percentuais de dominância são baixos. Como consequência, esse caráter indica que, gradativamente, pode ter havido um aumento na disputa do cargo e uma perda de influência das lideranças nas bases, conforme já apontado por Lago (2010). Porém, alguns partidos, como o PP, o PT e o PTB, que possuem uma trajetória política reconhecida e estão entre os que detém boa parte das cadeiras de representação do Rio Grande do Sul, são aqueles que apresentam, durante todo o período analisado, alguns de seus parlamentares inseridos nos padrões de dominância.

Por sua vez, essas características refletem no modo como as emendas parlamentares são concedidas pelos deputados. Pouco a pouco as propostas direcionadas a municípios específicos foram diminuindo, dando-se prioridade para aplicações ao estado, muito embora não esteja tão claro como esses recursos são alocados. Ainda assim, ao realizar um levantamento de quais os municípios mais favorecidos nesses dez anos, verificou-se que os vinte e cinco primeiros dispõem de quase metade do eleitorado, sendo Porto Alegre aquele que recebeu o maior aporte, uma vez que a capital abriga 13,10% dos eleitores.

O emprego do cálculo do Índice de Conexão nas três legislaturas demonstrou que os resultados seguem conforme o que a literatura aponta: há uma parcela significativa de deputados que destinaram emendas com o objetivo de beneficiar os municípios que lhes são importantes eleitoralmente. Todavia esse comportamento não é uma regra, já que nem todos

conferem maior proporção desses recursos para as bases, demonstrando que esse não é o principal objetivo dos parlamentares ao participar do orçamento.

No que tange a intersecção dos padrões de votação com as proporções que os deputados eleitos destinam em valores de emendas, a legislatura que apresentou maior coerência com as conjecturas foi a 53^a, isto é, grande parte daqueles que estão incluídos nas categorias de dominância, e têm suas emendas liquidadas, encaminharam maiores quantidades de recursos para seus redutos, enquanto os não dominantes enviaram menos; já os suplentes, em sua maioria e, independentemente do padrão, fizeram uso desse dispositivo para levar benefícios às bases. Nos outros períodos, pouco faz sentido essa relação entre os dois temas. De 2012 a 2015, dominantes e não dominantes que se elegeram (em 2010) agem de maneira particularista. Na 55^a legislatura que segue em curso, um entendimento acerca da quase completa ausência de emendas para os municípios, pode ser explicado pelo aumento de parlamentares contidos na categoria de alta dispersão de votos e baixa dominância, ou até um acordo partidário, em que pode ter ocorrido um procedimento coordenado para transferência apenas ao estado.

Por fim, acrescenta-se ainda que, entre os partidos com maior número de representantes pelo estado - com alguns deles na categoria dominante -, somente nas legislaturas de número 53 e 54 os deputados do PP e PT exibiram o perfil daqueles políticos que atuam em prol de levar valores superiores de recursos às bases, conforme se supôs. Além desses, os deputados eleitos pelo PDT, PC do B e outros menores, apresentam características similares de transferir vantagens às bases. No entanto, para os que fazem parte do PTB, que também têm alguns eleitos com perfil de dominância, foi observado comportamento oposto, indo contra o que era esperado para este partido.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. PEREIRA, C.; RENNÓ, L. **Famintos por pork**. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

AVELINO FILHO, George. **Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas**. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, n. 38, p. 225-240, Março, 1994. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5159>>. Acesso em: 8 de out 2018.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo S.. **Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 987-1013, Dezembro, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000400005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 de out 2018.

_____. SILVA, Glauco Peres da. **A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014)**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1091-1125, Outubro, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401091&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados**. *Opin. Pública*, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, Dezembro, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000300714&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 out 2018.

BARONE, L. S. **Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2014.

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

CERVI, Emerson Urizzi. **Produção legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do estado do Paraná**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 159-177, Fevereiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jun 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2001. Cap. 1. p. 19-39.

_____. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FLEISCHER, David V. **Concentração e dispersão eleitoral**: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais – 1966/1974. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 4, 1976.

LAGO, I. C. **Conexão eleitoral**: Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006. Tese (Doutorado em Sociologia Política)—Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **Estratégias para sobreviver politicamente**: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. Opin. Pública, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67, Maio, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jul 2018.

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

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo orçamentário e comportamento Legislativo**: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, Dezembro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 out 2018.

NICOLAU, Jairo. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 de nov 2018.

_____. **Como Controlar o Representante?**: Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jul 2018.

NOLL, Maria Izabel; TRINDADE, Hélió. **Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul. 1823/2002**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2004.

MAINWARING, Scott. **Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais**. O Brasil numa Perspectiva Comparativa, Novos Estudos CEBRAP, n.º 29, março, 1991.

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

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2008. Disponível em:
<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/pt-br.php>> . Acesso em: 29 de jun 2018.

_____. et al. **Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória**. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 82-106, jul./dez. 2014. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3181>> . Acesso em: 05 de nov 2018.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. **Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2015. Brasília: Anais do Enepcp, 2015. v. 1, p. 1 - 20. Disponível em:
<http://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128180622_st_04_joao_henrique_pederiva.pdf>. Acesso em: 27 set 2018.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **O que é que o reeleito tem?** Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados, Rio de Janeiro , v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jun 2018.

_____. **Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives**. Electoral Studies, 22 (3): p. 425-448, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro , v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 jun 2018.

_____. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro , v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 jul 2018.

PERRINEAU, P.; REYNIE D. **Le Dictionnaire du vote**. Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 2001.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008**. Opin. Pública, Campinas , v. 17, n. 1, p. 137-162, Junho, 2011. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 jun 2018.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília: Diap, 2016.

SAMUELS, David. **Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato**: Evidências sobre o Brasil. Dados, Rio de Janeiro , v. 40, n. 3, 1997.

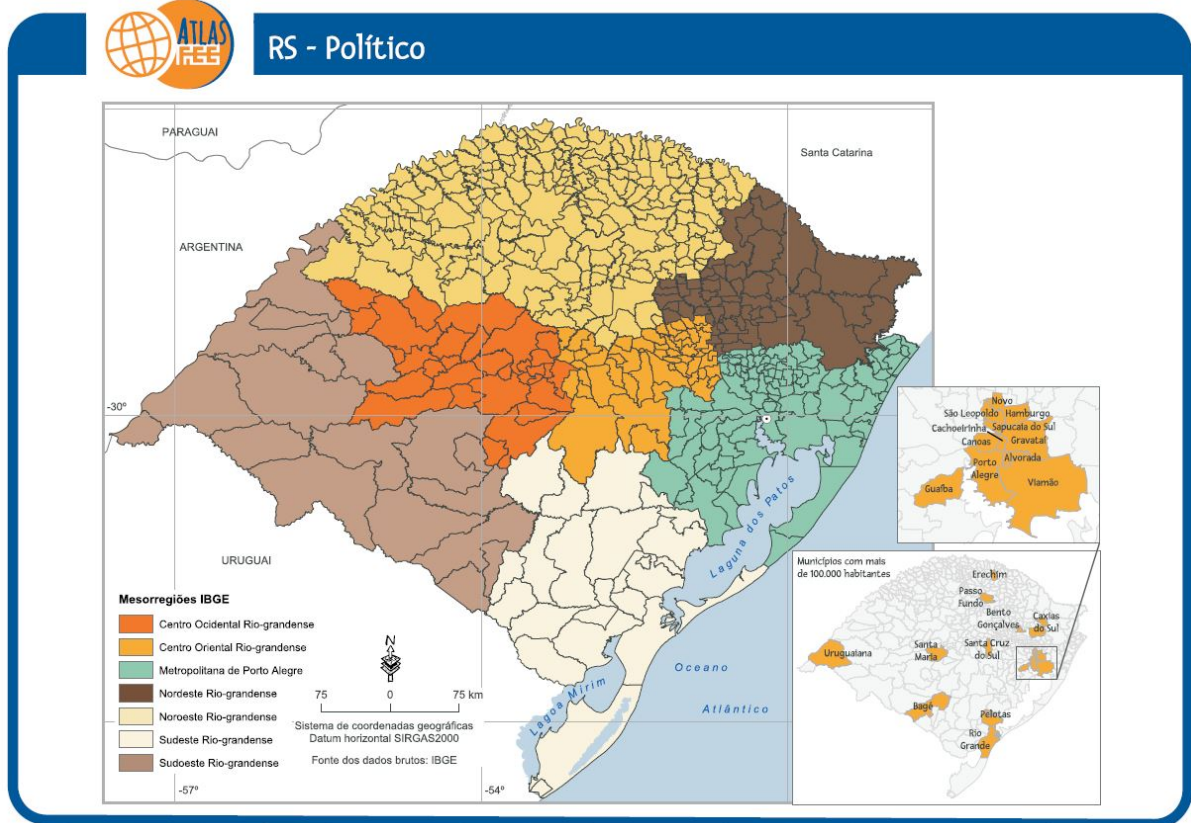
Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 jul 2018.

SAUGO, Josiana F. , **Geografia do Voto e Conexão Eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006**. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

ANEXO

Mapa Político do Rio Grande do Sul



Fonte: Atlas FEE.