

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Breno Marques Santos Ferreira

EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS:
Uma análise da alocação de emendas parlamentares individuais em Minas
Gerais

Belo Horizonte

2019

Breno Marques Santos Ferreira

EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS:

Uma análise da alocação de emendas parlamentares individuais em Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Reinaldo Morais

Belo Horizonte

2019

F383e Ferreira, Breno Marques Santos.
Emendas parlamentares individuais [manuscrito] : Uma análise da alocação de emendas parlamentares individuais em Minas Gerais / Breno Marques Santos Ferreira. – 2019.
[10], 65 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Reinaldo Moraes

Bibliografia: f. 71-75

1. Emendas parlamentares– Minas Gerais. 2. Orçamento público – Minas Gerais. 3. Orçamento impositivo – Minas Gerais. I. Moraes, Reinaldo. II. Título.

CDU 336.121.5(815.1)

Breno Marques Santos Ferreira

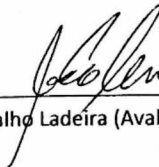
Emendas parlamentares individuais: Uma análise da alocação de emendas parlamentares individuais em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

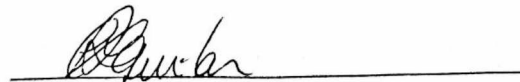
Aprovado na Banca Examinadora



Prof. Reinaldo Carvalho de Moraes (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Leonardo Carvalho Ladeira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Carla Cristina Aguiar de Souza (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

A Deus, por me amparar a todo momento.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional e carinho de sempre. A minha irmã, pelo companheirismo e amizade. A minha família, por todo amor que recebi ao longo da minha vida.

Ao professor Reinaldo Moraes, agradeço a paciência e atenção ao longo desse período de orientação indispensável para a realização deste trabalho.

A todos os professores da Fundação João Pinheiro pela sua dedicação às aulas, transmissão de conhecimentos e experiências.

À equipe da Superintendência Central de Convênios e Parcerias, à disponibilidade em me auxiliar com esse, e outros trabalhos.

Aos colegas, agradeço pela companhia prazerosa ao longo do curso.

Enfim, a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a conclusão dessa pesquisa.

RESUMO

No ano de 2019, as emendas parlamentares individuais ganharam ainda mais relevância em Minas Gerais. Este trabalho investiga a distribuição desses recursos pelos membros da Assembleia Legislativa mineira. Em particular, o objetivo da pesquisa é analisar quais fatores influenciam na decisão individual dos parlamentares. Em um primeiro momento, foi avaliado em que medida as demandas dos municípios são um critério importante para a alocação desses recursos. Adicionalmente, foi investigado quais fatores políticos são relevantes, três foram o foco principal: (i) a distribuição espacial de eleitores, (ii) a dominação eleitoral no município e (iii) o partido do prefeito. A análise foi feita de forma empírica, através de métodos de estatística descritiva. A pesquisa cobre o período de 2016 a 2019.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares, Deputados Estaduais, *Pork Barrel*, Minas Gerais

ABSTRACT

In 2019, individual parliamentary amendments gained even more relevance in Minas Gerais. This research aims to investigate the distribution of resources by the members of the legislative Assembly. The research objective is analyze which factors influence they individual decision. In a first moment, was evaluated if the demand of the municipality are an important criterion in the allocation of these resources. After that it was investigated which factors are relevant, three were the main focus: (i) geographic distribution of voters, (ii) electoral domination in the municipality e (iii) the political party of the mayor. The analysis was done empirically, with statistical methods. The research covers the period of 2016 to 2019.

Keywords: Parliamentary amendments, *Pork Barrel*, Minas Gerais, Legislative Assembly.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OSC	Organização da Sociedade Civil
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
PEC	Proposta de Emendas Constitucional
RCL	Receita Corrente Líquida
SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PLO	Proposta de Lei Orçamentária
SIGCON	Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Mapas das distribuições espaciais de votos e emendas dos deputados X e Y estaduais de Minas Gerais.....	36
Mapa 2 - Mapas das distribuições espaciais de votos e emendas dos deputados Z e W estaduais de Minas Gerais.....	39
Mapa 3 - Mapa da distribuição espacial das emendas para a saúde (valores per capita).....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Despesa com investimento - MG (Valor empenhado)	13
Gráfico 2 - - Indicação de emendas por peso eleitoral do território	55
Gráfico 3 - Peso eleitoral do município por proposição de emendas por partido	58
Gráfico 4 - Gráfico de indicação de emendas por faixa de dominância eleitoral no município.....	61
Gráfico 5 - Gráfico do percentual de municípios beneficiado com emendas por faixa de dominância municipal.....	62
Gráfico 6 - Indicação per capita de emendas por categoria de prefeito por partido ..	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sínteses dos trabalhos que investigaram a alocação de emendas parlamentares	32
Tabela 2 - Indicação de emenda per capita por nível de carência	51
Tabela 3 - Indicação de emenda per capita por nível de carência municipal (por faixa populacional).....	52
Tabela 4 - Indicação de emendas por categoria de prefeito	64

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	Justificativa.....	11
1.2	Problema de Pesquisa.....	14
1.3	Objetivo Geral.....	14
1.4	Objetivos Específicos.....	14
1.5	Estrutura do Trabalho.....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	O processo Orçamentário e as emendas parlamentares.....	16
2.2	O orçamento impositivo e a PEC 96/2018.....	18
2.3	O <i>Pork Barrel</i> no Brasil e o papel das emendas parlamentares.....	22
2.4	Pesquisas empíricas sobre emendas parlamentares.....	26
2.5	Distribuição de emendas parlamentares.....	33
2.5.1	Critérios Técnicos.....	33
2.5.2	Distribuição de eleitores e redutos eleitorais.....	34
2.5.3	Dominação eleitoral.....	40
2.5.4	Conexão partidária.....	40
3	METODOLOGIA.....	43
3.1	Método de Pesquisa.....	43
3.2	Universo e Amostra.....	44
3.3	Coleta de Dados.....	45
3.4	Tratamento e Análise de Dados.....	46
4	A ALOCAÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS DA SAÚDE.....	46
5	DISTRIBUIÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS.....	54
5.1	Redutos eleitorais.....	54
5.2	Distribuição de emendas aos municípios.....	56
5.2.1	Distribuição de eleitores.....	57
5.2.2	Dominância.....	59
5.2.3	Conexão partidária.....	63
5.3	Limitações do estudo.....	67
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
	REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

Ano após ano milhões do orçamento do Estado de Minas são destinados como forma de investimento a prefeituras e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) por meio de emendas parlamentares individuais. Esse dispositivo consiste na alteração da Lei Orçamentária Anual proposta originalmente pelo poder executivo. Durante esse processo, os parlamentares acrescentam ao orçamento suas respectivas emendas individuais, destinadas a quaisquer localidades ou projetos que desejem. Esses recursos equivalem, basicamente, a um instrumento legal que permite a cada deputado o repasse de verbas segundo suas preferências individuais. Existem emendas tanto no orçamento federal, na câmara dos deputados, como também no orçamento estadual, nas assembleias legislativas de cada ente federado. Esses recursos totalizam, por ano, cerca de R\$ 15 milhões por parlamentar em Brasília e R\$ 5 milhões por parlamentar no estado de Minas Gerais em 2019.

Esse tipo de aporte financeiro gera controvérsias entre os veículos de mídia e os cientistas políticos, sendo considerada, por muitos, um território fértil para a corrupção, o clientelismo e como um mecanismo de compra indireta de votos. Apesar das polêmicas sobre o assunto, as emendas passaram a ter um peso muito maior para o governo de Minas a partir do ano de 2019, resultado da aprovação da Emenda Constitucional nº 96/2018, que aumentou substancialmente o montante destinado a cada parlamentar e tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais (MINAS GERAIS, 2018). Vale ressaltar que até o ano de 2018 o governador tinha discricionariedade para executar esses recursos.

O esforço dos parlamentares em aprovar a emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2018, em nível federal, e a Emenda Constitucional nº 96/2018, em nível estadual, indicam uma valorização dos deputados pelas emendas individuais. Os congressistas argumentam que esse seria um importante instrumento para melhorar alocação de recursos de acordo com as demandas da população. Além de possibilitar aos deputados uma maior participação na definição de políticas públicas (GREGGIANIN, 2015).

Em contrapartida, esse tipo de recurso recebe diversas críticas. Parte da literatura sobre o tema considera as emendas como uma forma de pork barrel – expressão utilizada na literatura internacional para caracterizar políticas distributivas

utilizadas pelos parlamentares a fim de conquistar votos e garantir redutos eleitorais. De acordo com essa interpretação, esses recursos seriam distribuídos baseados em critérios puramente políticos. Outra crítica é a de que esse mecanismo levaria a um mal gasto do dinheiro público, seja por proporcionar atos de corrupção, seja por destinar recursos a projetos ineficientes e pulverizados (BAIÃO,2016).

Alguns exemplos de destinação dessas verbas no orçamento mineiro de 2019 são: construção de reservatório de água no município de Sacramento – MG; construção de academia ao ar livre no município de Januária – MG; aquisição de caminhão caçamba para o município de Cassio Soares – MG; reforma no Mercado Municipal no município de Pedra Azul – MG; construção de cobertura na quadra poliesportiva de São Bento Abade. Quando a literatura trata de Pork Barrel, é a esse tipo de política a qual ela se refere.

Diversos são os campos de estudo e interpretações sobre o tema, que apontam para diferentes funções desempenhadas pelas emendas parlamentares dentro do sistema político brasileiro. Esse trabalho tem como objetivo analisar o comportamento dos Deputados Estaduais de Minas Gerais na alocação desses recursos orçamentários. Mais especificamente, analisar os fatores que influenciam na decisão alocativa dos membros da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) ao propor as emendas parlamentares individuais.

1.1 Justificativa

Apesar do crescimento do número de trabalhos sob a distribuição de emendas a nível federal, principalmente na última década (SILVA, 2009; SANTANA, 2011; BARONE, 2014; BAIÃO, 2016), há uma lacuna na literatura no que tange à atuação dos Deputados Estaduais. O enfoque dos autores sobre o tema tem sido, quase sempre, na atuação dos membros do congresso nacional. Em parte, esse hiato se explica pela dificuldade no acesso a informações confiáveis nos âmbitos estaduais. Até o ano de 2015, por exemplo, os dados sobre indicação de emendas parlamentares não eram registrados e organizados sistematicamente no estado de Minas Gerais. Além disso, o montante de recursos via emenda destinado pelos membros das assembleias legislativas pode ser pequeno quando comparado ao montante destinado pelos deputados federais.

Outro fator pelo qual o tema (emendas parlamentares) merece destaque no atual cenário político e orçamentário de Minas Gerais é a recente mudança na legislação. Foi aprovada a PEC nº 96/2018, que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, em montante correspondente a 1% da RCL no exercício anterior, devendo esse valor ser atingido, de forma progressiva, até 2022, como disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Além disso, 50% dos valores indicados devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde. A referida emenda constitucional alterou o art.160 da Constituição Estadual de 1989:

§ 4 – As emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 50% (cinquenta por cento) desse percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ressalvado o disposto no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

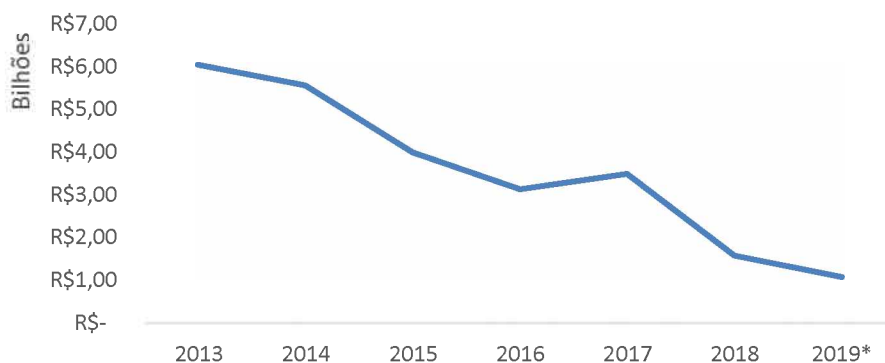
§ 6º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas na Lei Orçamentária Anual. (MINAS GERAIS, 2019a)

Ressalta-se que a PEC 96/2018 estabeleceu um aumento substancial do montante destinado às emendas parlamentares e, conseqüentemente, um peso muito maior dentro do orçamento mineiro, principalmente no que se refere às despesas com investimento. A título exemplificativo, registra-se que foi previsto para 2019, inicialmente, o montante de R\$ 429.215.048,00 a serem executados por meio de emendas individuais, sendo R\$ 5.574.221,40 o valor a ser indicado por cada parlamentar. Esse valor corresponde à 0,7% da RCL. Nos próximos anos esse montante será ainda maior, chegando ao percentual de 1% da RCL no ano de 2022.

O montante total previsto para 2019, é praticamente o quádruplo do valor total indicado pelos parlamentares em 2018. Antes da vigência da emenda constitucional que tornou impositiva a execução das emendas individuais, o montante destinado pela ALMG via emenda era de R\$109.540.100,00 (aproximadamente, R\$ 1,5 milhão por deputado). Além do substancial aumento no valor, vale destacar que esses recursos deixaram de ser de execução discricionária pela administração pública, passando a ser parte obrigatória do orçamento.

Outro fator que contribui para o aumento da relevância das emendas dentro do orçamento mineiro é a atual política fiscal do Estado. O gráfico1 apresenta a despesa com investimento empenhada pela administração pública:

Gráfico 1 - Despesa com investimento - MG (Valor empenhado)



Fonte: PORTAL da Transparência do Estado de Minas Gerais - valores corrigidos pela inflação. Elaboração própria.

O gráfico 1 mostra que entre os anos de 2013 a 2019, o volume de investimentos públicos do governo estadual tem sido cada vez menor. Essa redução é fruto, principalmente, da situação fiscal pela qual atravessa o governo. Nesse sentido, a queda das despesas com investimentos, aliado ao substancial aumento da verba destinada às emendas parlamentares, aumentam a importância desse tipo de aporte financeiro em Minas Gerais.

Um dos fatos que comprovam a relevância das emendas no atual cenário é o “Catálogo de Obras de Minas Gerais”. Elaborado em setembro de 2019 pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, a iniciativa busca canalizar a alocação de emendas parlamentares de 2020 para obras prioritárias no Estado (MINAS GERAIS, 2019b). Nesse sentido, o catálogo é uma tentativa da administração pública de orientar as decisões dos Deputados Estaduais de Minas Gerais no que se refere à distribuição de emendas. A relevância desses recursos pode ser percebida no texto do catálogo:

Diante do grave cenário financeiro que se instaurou em Minas Gerais, os recursos são escassos e insuficientes para o atendimento de todas as demandas de infraestrutura. Por isso, é necessária uma intensa mobilização entre os Poderes para a retomada de importantes obras. Nesse contexto, para canalizar investimentos em empreendimentos prioritários, a SEINFRA elaborou este catálogo, destinado a orientar a alocação de recursos provenientes de emendas parlamentares (MINAS GERAIS, 2019b, p. 2)

Outra iniciativa da administração pública no sentido de canalizar emendas parlamentares para ações prioritárias é o “Portifólio para Emendas 2020”. Elaborado pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) em parceria com os demais órgãos, o objetivo do portfólio é subsidiar a inclusão de programações na Lei Orçamentária Anual (LOA) por meio de emendas parlamentares individuais.

Portanto, o aumento da relevância das emendas parlamentares no atual contexto econômico e político de Minas Gerais, aliado à lacuna na literatura mineira sobre tema, reforçam a necessidade de se investigar como são distribuídos esses recursos.

1.2 Problema de Pesquisa

Diante do exposto, estabelece-se o seguinte problema de pesquisa: Quais os critérios utilizados pelos deputados para determinar os municípios a serem beneficiados por suas emendas parlamentares? Quais fatores fazem com que alguns municípios sejam mais atraentes para esse tipo de recurso?

1.3 Objetivo Geral

Analisar, de forma empírica, como se dá o processo decisório dos deputados estaduais de Minas Gerais na alocação de emendas parlamentares individuais.

1.4 Objetivos Específicos

São objetivos específicos desse trabalho:

- a) revisar a literatura sobre o tema;
- b) coletar e tratar os dados referentes às indicações de emendas parlamentares no período de 2016 a 2019;
- c) investigar a distribuição de emendas parlamentares pelos membros da ALMG através do uso de estatísticas descritivas;
- d) analisar empiricamente se critérios técnicos são utilizados na proposição de emendas;

- e) analisar quais fatores políticos são relevantes na proposição de emendas.

1.5 Estrutura do Trabalho

Este trabalho inicia-se com os aspectos introdutórios de um trabalho científico, como elucidação do problema, justificativa, os objetivos gerais e específicos e estrutura de pesquisa. Em segundo lugar, foi trabalhada a literatura em torno do tema. Nesse momento, foram discutidos temas como o processo orçamentário, o comportamento parlamentar, as políticas do tipo *pork barrel*, o processo alocativo de emendas parlamentares e, finalmente, as teorias que tentam explicar os fatores que influenciam os deputados ao emendar o orçamento. Foi enfatizada a importância desse tipo de recursos para os membros do legislativo e como isso reflete nas suas estratégias de distribuição.

Posteriormente foram tratados os aspectos metodológicos, como o método de pesquisa utilizado, o universo e a amostra, a coleta de dados e, por fim, o tratamento e análise de dados. Nesse momento, foram descritos os procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir o conhecimento.

Em seguida, foram utilizados métodos de estatística descritiva para tecer análises sobre o processo de alocação de emendas parlamentares em Minas Gerais. Para isso, tratou-se de investigar empiricamente os argumentos propostos pela literatura sobre o tema. Em um primeiro momento, foi analisado se os destinos das emendas parlamentares da saúde foram os municípios que mais careciam de recursos para essa área. Posteriormente, foram investigados de forma empírica os fatores políticos relevantes no processo decisório dos membros do legislativo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desse trabalho irá abarcar os aspectos relacionados ao processo Orçamentário e de emendas parlamentares, ao orçamento impositivo e os respectivos instrumentos jurídicos. Em seguida, será discutido o papel das emendas parlamentares e o mecanismo denominado *Pork Barrel*. Por fim, foram investigados estudos que tratam sobre o processo de distribuição de emendas.

2.1 O processo Orçamentário e as emendas parlamentares

A política orçamentária se destaca como uma das principais esferas de interação entre os atores políticos, mediante a qual são decididos como são alocados os recursos públicos. Para o poder executivo, trata-se de garantir a implementação de políticas essenciais para exercer as funções de Estado. Já para os membros do poder legislativo, as decisões em torno do orçamento são importantes para que possam cumprir seus compromissos políticos e eleitorais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

O processo orçamentário no Brasil, caracterizado como dinâmico e contínuo, pode ser dividido em quatro grandes fases (SANCHEZ, 1993):

- a) **Elaboração e apresentação:** a cargo do poder executivo, esta etapa consiste em tarefas relacionadas à elaboração de um cronograma de trabalho e na montagem de uma proposta a ser enviada para o poder legislativo. Nessa fase, cabe à administração pública diagnosticar problemas e formular soluções, fixando custos e estabelecendo metas. Essas propostas se materializam nas Leis Orçamentárias que regem o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em Minas Gerais, também faz parte do ciclo o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Essas leis são fundamentais para o funcionamento do sistema, que existe para integrar o planejamento das ações e programas governamentais com o seu orçamento público.
- b) **Autorização:** é prerrogativa do poder legislativo aprovar e, conseqüentemente, autorizar a proposta enviada pelo executivo. Nessa fase, as estimativas são revistas, as soluções propostas são

reavaliadas e os programas de trabalho são modificados através de emendas.

- c) **Programação e execução:** após a autorização do legislativo, fica a cargo da administração pública programar a execução do orçamento e executá-lo. Nessa fase são garantidas a implementação de políticas públicas e o cumprimento das funções do Estado.
- d) **Avaliação e controle:** por fim, resta avaliar e controlar as contas públicas. Esse processo ocorre de maneira concomitante à fase anterior. Cabe ao poder legislativo, com o auxílio de seus órgãos auxiliares, julgar as contas apresentadas pela administração pública.

Isso significa que a atuação do legislativo nas decisões sobre as políticas públicas está restrita apenas à segunda parte do processo, momento pelo qual seus membros têm a prerrogativa de aprovar e emendar as propostas enviadas pelo executivo. É no momento em que o poder executivo envia a proposta de lei orçamentária (PLO) para a aprovação do legislativo, que os deputados emendam o orçamento, criando as chamadas emendas parlamentares. Esse instrumento legal é um mecanismo de participação dos representantes do legislativo que, através da alteração da lei orçamentária anual (LOA), proporciona a atuação efetiva dos deputados na alocação de recursos públicos. Através desse mecanismo, os membros do poder legislativo podem acrescentar, suprimir ou alterar partes do projeto de lei orçamentário.

No âmbito do governo federal, existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e da relatoria. Já em Minas Gerais, somente duas delas estão previstas na Constituição Estadual, as individuais, que são de autoria de cada deputado, e as de comissão, que são coletivas. No que tange aos beneficiários desses recursos, os congressistas podem destiná-los a prefeituras municipais, bem como para Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Esse dispositivo legal é garantido pelo art. 166 da Constituição Federal, que permite ao congresso elaborar emendas no projeto de lei, mas sob algumas condições, dispostas no §3º:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 1988)

É permitido aos membros do legislativo, portanto, emendar a proposta recebida do executivo desde que as emendas não cancelem despesas com custeio (que são a maior parte do orçamento), não produzam despesas que não tenham fonte de recurso, e se adequem às diretrizes do PPA e LDO (BARONE, 2014).

Devido a essas restrições, resta aos membros do poder legislativo realocar recursos em investimentos. A administração pública possui, por exemplo, um programa dedicado à universalização do acesso e uso da água. Esse programa e as ações referentes a ele estão todas devidamente descritas nas leis orçamentárias. Uma das ações contidas no programa é a construção de barramentos para a captação de água da chuva. Ao receber o Projeto de Lei Orçamentário enviado pelo poder executivo, os deputados podem, portanto, enviar recursos sob a forma de emendas parlamentares individuais para a construção de barramentos em qualquer cidade, desde que a localidade atenda aos requisitos técnicos.

2.2 O orçamento impositivo e a PEC 96/2018

A concepção de orçamento público desenvolveu-se inicialmente como um instrumento de controle democrático sobre o poder executivo, afim de impedir que esse viesse instituir impostos arbitrariamente. Desde então, estabeleceu-se um processo em que as funções do orçamento foram sendo gradativamente ampliadas com o objetivo de garantir o bom funcionamento do Estado (SANCHES, 1993).

O atual sistema político e orçamentário brasileiro tem como um de seus fundamentos o equilíbrio entre os poderes. Por isso, o legislativo tem a prerrogativa de autorizar o orçamento para que a administração pública possa executá-lo em seguida. Todavia, a lei orçamentária anual da forma como está instituída no Brasil não

é considerada juridicamente uma lei no sentido material¹. A consequência disso é que a LOA não é de execução obrigatória, possuindo apenas um caráter autorizativo, ou seja, as despesas que não possuem execução obrigatória em função de dispositivos legais são passíveis de contingenciamento pelo poder executivo. Esse cenário confere ao executivo uma posição privilegiada frente ao legislativo, como destacam Figueiredo e Limongi (2008).

A posição privilegiada do executivo é reforçada pelas normas que regulam a execução dos gastos previstos. A lei orçamentária é autorizativa, mas não mandatória. Isto é, o executivo precisa de autorização legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos que estão autorizados". (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 32)

Entretanto, tal conjuntura está em processo de transformação, caminhando para um maior nível de obrigatoriedade de cumprimento do orçamento previsto. A discussão acerca da impositividade do orçamento público no Brasil não é recente. Desde o início do século XXI, parlamentares se mobilizam para tornar obrigatória a execução do orçamento, ou pelo menos parte dele. Tal debate teria surgido de uma corrente doutrinária mais recente que defende que o orçamento público, por decorrer de norma de ordem pública, firma-se no pressuposto da obrigatoriedade. Seus defensores argumentam que a obrigatoriedade da execução do orçamento está pactuada no conjunto de princípios e normas de planejamento e orçamento previstos na Constituição Federal. De outro lado, dispondo também de apoio doutrinário, outra corrente defende o caráter meramente autorizativo, garantindo ao gestor flexibilidade na execução do orçamento (GREGGIANIN, 2015).

Tem sido notável o interesse do poder legislativo em tornar impositivo o orçamento. Foram inúmeras as propostas de emenda constitucional que tramitaram no congresso nacional para tornar a LOA ou parte dela obrigatória. Dentre as tentativas dos congressistas pode-se destacar a PEC 02/2002 de origem no Senado Federal, e as PECs 481/2003, 385/2005 e 96/2007, de origem na Câmara dos Deputados. Além disso, vale destacar que os congressistas demonstraram, em várias oportunidades, preocupação em garantir a execução de uma parte específica da lei orçamentária, as emendas parlamentares (CASTRO, 2015).

¹ Uma lei é considerada material quando essa apresenta conteúdo de Lei, sendo dotadas dos requisitos de generalidade e abstração.

Após longo período de tentativas frustradas dos parlamentares, a união converteu em impositivas as emendas parlamentares através da promulgação da emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais previstas na lei orçamentária. Além disso, estabeleceu que a metade do valor das emendas apresentadas deve ser destinada às ações e serviços públicos de saúde. Cabe ressaltar que foi aprovada a obrigatoriedade na execução apenas das emendas individuais, sendo mantida a discricionariedade na execução das emendas de bancada, assim como as demais partes do orçamento que não apresentam prerrogativa de obrigatoriedade prevista na constituição.

A recente mobilização dos representantes do legislativo para a aprovação da PEC indica que as emendas parlamentares são um instrumento muito valorizado pelos congressistas. Baião (2015), argumenta que essa valorização se dá por ser uma forma destes cumprirem com promessas de campanha, enviar recursos para as bases eleitorais e, conseqüentemente, aumentar as chances de reeleição.

Até o ano de 2015, as emendas individuais propostas pelo Congresso Nacional durante a elaboração do orçamento estariam sujeitas ao contingenciamento, o qual consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária em função da insuficiência de receitas. Nesse sentido, o poder executivo tinha discricionariedade em decidir se as emendas propostas pelos congressistas seriam executadas ou contingenciadas. Em razão disso, muitas vezes, outras prioridades de governo acabavam sendo preteridas em relação às propostas do legislativo. Ames, Pereira e Rennó argumentam que a prerrogativa do poder executivo de executar discricionariamente essa parte do orçamento concentrava ainda mais o controle nas mãos do executivo:

[...] é prerrogativa do poder executivo liberar os recursos orçamentários discricionariamente. Isto, obviamente, coloca munição extra nas já bastante carregadas armas de governo do executivo. Quando se trata de negociar a aprovação de leis no congresso que interessam ao executivo, a execução de emendas orçamentárias é uma importante ferramenta de barganha (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 241)

O desequilíbrio entre os poderes supramencionado teria sido o propulsor da criação da PEC em 2015. O argumento é de que um descontentamento por parte dos congressistas, ocasionado pelo baixo índice de execução das emendas

parlamentares individuais, teria gerado a mobilização por parte do poder legislativo federal pela aprovação da emenda nº 86, que seria uma forma de aumentar a participação do legislativo na definição do orçamento. (GREGGIANIN, 2015).

Não tardou para que situação semelhante ocorresse em Minas Gerais: em julho de 2018, a ALMG aprovou a Emenda Constitucional nº 96/2018, que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, em montante correspondente a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Não somente em Minas Gerais as emendas parlamentares se tornaram impositivas. A promulgação da PEC 86/2015 teria provocado um efeito cascata nos demais entes federados. De acordo com um levantamento feito pelo Jornal “O Estado de São Paulo” (O Estadão) em setembro de 2019, 15 das 26 assembleias legislativas já haviam alterado suas respectivas Constituições Estaduais para tornar obrigatória a execução de emendas individuais (FERRAZ, 2019).

A mobilização tanto do congresso nacional como das assembleias legislativas para aprovar emendas constitucionais que garantem a execução desses recursos chamaram a atenção tanto da mídia como da academia científica. Acontecimentos como esses, ajudaram a propagar a crença de que as emendas individuais seriam uma forma dos parlamentares de garantir a sobrevivência eleitoral através de repasses financeiros aos seus respectivos redutos eleitorais (BAIÃO, 2016).

Greggianin (2015), por outro lado, argumenta que não há uma obsessão dos membros do Legislativo por esse tipo de recurso. Para o autor, a aplicação das regras de orçamento impositivo apenas para as emendas individuais ocorreu devido à resistência do poder executivo a um modelo orçamentário com mais despesas de execução obrigatória. Além disso, destaca que:

A eleição apenas das emendas individuais como objeto do orçamento impositivo, desconsiderando-se as coletivas, pode ser explicada pela reconhecida importância política e eficácia que as iniciativas individuais têm na identificação e atendimento das demandas locais: a proximidade do parlamentar com o eleitor permite-lhe uma definição mais precisa e apurada das necessidades locais (GREGGIANIN, 2015, p.7).

A discussão sobre o papel das emendas parlamentares individuais tem dentro do sistema político brasileiro, a importância desse mecanismo para os

congressistas, e como se dá a distribuição desses recursos é alvo de amplo debate literário. Na próxima seção, são discutidos esses tópicos com mais profundidade.

2.3 O *Pork Barrel* no Brasil e o papel das emendas parlamentares

Após o fim da ditadura militar, um grande número de cientistas políticos passou a investigar o novo sistema democrático brasileiro, avaliando as possíveis consequências das regras constitucionais e eleitorais estabelecidas. As primeiras suposições estariam relacionadas à ideia clássica de Carey e Shugart (1995), de que o um sistema eleitoral de lista aberta, aliado a distritos grandes, favoreceria o voto pessoal (CAREY; SHUGART, 1995 apud BAIÃO, 2016).

Nesse sentido, as principais deduções dos cientistas políticos que investigaram o comportamento dos representantes do legislativo no período após a redemocratização foram pessimistas. Para eles, o novo modelo de sistema político eleitoral incentivaria uma atuação individualista dos parlamentares, que buscariam incessantemente fortalecer a reputação pessoal com o objetivo de manter os cargos políticos e se reeleger. (BAIÃO, 2016).

Desde então, a literatura política passou a produzir uma série de trabalhos sobre o voto pessoal e a atuação particularista dos parlamentares. Os cientistas políticos se debruçaram principalmente sob três temáticas para compreender a atuação dos deputados na câmara: o comportamento dos eleitores, e as regras eleitorais (PEREIRA; RENNO, 2001).

Sob a perspectiva do eleitor, autores como Nicolau (2006) destacam a baixa importância dos partidos no processo de escolha dos eleitores e, conseqüentemente, uma maior importância à figura do candidato. No Brasil, uma das evidências que sugerem a baixa importância dos partidos na decisão do eleitor são os próprios resultados eleitorais. O baixo percentual de votos de legenda nas eleições sugere um enfraquecimento partidário. A tímida manifestação pelo voto de legenda indica que o eleitor tende a optar pelo candidato de sua preferência, e não pelo partido. Pesquisas de opinião pública reforçam o argumento. Em pesquisa realizada pela IUPERJ- 2002, 92% dos entrevistados responderam que o candidato foi o fator mais importante na escolha do deputado federal, somente 4% responderam que o partido

foi o mais importante e outros 4% responderam que ambos eram importantes (NICOLAU, 2006).

Um novo fator sobre o comportamento do eleitor é acrescentado por Baquero, (1997). O autor argumenta que os eleitores têm dado mais importância ao atendimento de suas demandas específicas, ou seja, às políticas locais (pork barrel), em detrimento da postura ideológica e a atuação do parlamentar dentro do congresso nacional (BAQUERO, 1997 apud PEREIRA e RENNO, 2001). Ames, Pereira e Rennó (2011), reafirmam o argumento:

Os eleitores têm menos interesse no que não é diretamente relacionado com seus problemas locais mais imediatos. Quanto mais próximas de “casa” são as questões, mais atentos estarão os eleitores (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 245).

Nesse contexto, o deputado que consegue transmitir ao eleitor a percepção de que lutou pelos interesses dos “seus” eleitores e municípios, conseguindo recursos para eles, teria mais possibilidades de reeleição (AMES, 2003).

As regras eleitorais são outro fator relevante. Como dito anteriormente, o sistema de lista aberta proporcional com um elevado número de cadeiras em disputa, aliado à grandes distritos, incentivaria a personalização do voto. Esses fatores tornariam o processo eleitoral brasileiro muito focado na figura do candidato, deixando o partido em segundo plano. Além disso, a lista aberta estimularia a competição intrapartidária, afinal, para ser eleito, o deputado deve ficar em uma boa posição dentro da lista apresentada pelo partido, ou seja, obter votação superior à de seus colegas de partido. O resultado disso é um sistema partidário pouco coeso e frágil institucionalmente (AMES, 2003; MESQUITA, 2008; NICOLAU, 2006).

Nesse sentido, as regras eleitorais e o comportamento dos eleitores fazem com que o processo político e eleitoral brasileiro seja centrado na figura do candidato. Uma das consequências desse cenário é a valorização dos deputados por políticas do tipo pork barrel - expressão utilizada pela literatura internacional para se referir às políticas distributivas utilizadas pelo legislativo para conquistar votos de um grupo específico da população. No cenário político brasileiro, as emendas parlamentares são o principal dispositivo legal existente que permite aos representantes do legislativo beneficiar grupos populacionais específicos. Ou seja, tratar de pork barrel no Brasil

significa, quase sempre, tratar de emendas parlamentares. Limongi e Figueiredo (2008), reforçam essa interpretação:

Como dependem dos votos recebidos em seu nome, cada parlamentar tomaria decisões considerando o seu, e apenas o seu, eleitorado. Todos visariam beneficiar seus redutos eleitorais recorrendo ao mesmo tipo de políticas, “entregando” a eles benefícios tangíveis. As emendas individuais seriam o veículo mediante os quais essa estratégia eleitoral se viabilizaria (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 151).

Outra evidência que sugere a valorização dos congressistas por esse tipo de estratégia é a Pesquisa Legislativa Brasileira aplicada por Timothy Power e Cesar Zucco (2011) no congresso nacional. Em pesquisa realizada em 2009, os resultados revelam a percepção dos deputados acerca das emendas orçamentárias. Uma das perguntas revela a importância do tema para os parlamentares: “Na sua opinião, que importância tem de aprovar e obter a execução de emendas ao orçamento para o futuro eleitoral de um congressista: nenhuma, alguma ou muita?” Aproximadamente dois terços (62,2%) dos deputados que responderam à pergunta afirmaram que a execução de emendas tem muita importância para o futuro eleitoral de um parlamentar. Outra parte significativa (35,5%) afirmou que as emendas tem alguma relevância. Apenas 2,2% dos deputados que responderam a pesquisam afirmaram que a execução de emendas não tem influência nos resultados eleitorais (POWER; ZUCCO, 2011).

Em diversos países, políticas caracterizadas como *pork barrel* tem sido alvo de investigação pelos cientistas políticos, principalmente devido à importância política e econômica no processo político-decisório (SANTANA, 2011). Ames (2003), foi um dos primeiros autores a investigar o comportamento dos parlamentares no que tange às estratégias eleitorais no cenário brasileiro. O autor argumenta que, apesar de candidatos a deputado federal buscarem votos em todo território, muitos tendem a focar seus esforços em determinados grupos e regiões específicas, e utilizariam das políticas do tipo *pork barrel* para alcançar esses eleitores. Nessas regiões chamadas de redutos eleitorais, os parlamentares buscariam formar vínculos de caráter personalista entre o eleito e o eleitor, de forma que seriam atendidas demandas específicas daquela localidade e, como recompensa, o congressista seria retribuído nas urnas (AMES, 2003).

Nesse sentido, há um grande incentivo às políticas do tipo *pork barrel* no Brasil. Tanto o sistema eleitoral, como a demanda dos eleitores por *pork* convergem para que o comportamento dos parlamentares seja no sentido de valorizar e utilizar esse tipo de política como uma estratégia eleitoral.

Sobre a efetividade desse tipo de estratégia, Ames (2003), destaca que enviar recursos do tipo *pork barrel* aos redutos eleitorais é importante para o sucesso eleitoral. Mais de uma década depois, Ames, juntamente com Pereira e Rennó reafirma que o *pork* é uma estratégia eleitoral importante, muito mais que a maioria das outras atividades legislativas (AMES; PEREIRA; RENNO, 2011). Entretanto, a efetividade desse tipo de estratégia não é unanimidade entre os cientistas políticos. Samuels (1999), por exemplo, critica fortemente o trabalho realizado por Ames (2003).

Samuels (1999) argumenta que o fator determinante para a reeleição seria a quantidade gasta durante a campanha, e não os recursos enviados para os redutos eleitorais na forma de *pork barrel* (SAMUELS, 1999 *apud* PEREIRA; RENNO, 2001). Quase uma década depois, Mesquita (2008) reafirmou o proposto por Samuels (1999) não encontrando em sua pesquisa relação alguma entre a execução desses recursos com os resultados eleitorais nas eleições de 1998, 2002, 2006:

O que a análise empreendida ao longo da presente dissertação, permite afirmar que, ao contrário do apregoado Barry Ames, 1995, não existe uma estratégia dominante e mais eficiente entre os parlamentares para garantir o sucesso eleitoral (MESQUITA, 2008, p. 72).

Por fim, vale destacar que a literatura se divide entre apoiadores e críticos às emendas parlamentares e políticas do tipo *pork barrel* de maneira geral. Os argumentos a favor desse tipo de recurso, de modo geral, se baseiam na ideia de que esse mecanismo seria importante para fortalecer os laços representativos entre eleitores e membros do legislativo. Além disso, para essa vertente, esse seria um importante instrumento para melhorar a alocação de recursos de acordo com as demandas da população (GREGGIANIN, 2015). Reforçando esse argumento Ames, Pereira e Rennó destacam:

Poucos fenômenos na política brasileira se aproximam tanto das necessidades imediatas dos eleitores quanto as políticas do tipo *pork barrel*. Essas políticas entregam bens públicos e recursos a localidades onde essas verbas podem ser necessárias e provavelmente indisponíveis através de outros meios (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 245).

Entretanto, a literatura sobre o tema tem dado mais ênfase aos aspectos negativos desse tipo de política, tal como: ineficiência e clientelismo. Para essa vertente, a distribuição desses recursos seria orientada somente por fatores políticos, sendo desconsiderados os critérios técnicos e as reais demandas dos municípios, causando ineficiência na aplicação desses recursos. Outra crítica é direcionada ao carácter clientelístico desse tipo de política (*pork barrel*), que é tida até mesmo como uma forma de compra indireta de votos (SILVA, 2009).

Conforme apresentado, as emendas parlamentares são alvo de muita discussão na literatura política brasileira. Essa polêmica levou vários autores a estudarem as relações políticas, o processo decisório de alocação e os impactos eleitorais gerados por esses recursos. A próxima seção apresenta alguns dos trabalhos relevantes sobre o tema e os resultados alcançados por eles.

2.4 Pesquisas empíricas sobre emendas parlamentares

Diversas são as perspectivas de análise quando se trata do tema emendas parlamentares. Um dos campos de análise, sobretudo em ciência política, é a relação entre poder executivo e legislativo no processo de indicação, aprovação e execução desses recursos e como esse mecanismo estaria relacionado à manutenção da governabilidade pelo poder executivo. Pereira e Mueller (2002) são dois dos principais autores a defenderem o processo orçamentário como instrumento de barganha política e formação de coalizões. Para eles, um dos principais mecanismos que o executivo dispõe para negociar suas preferências no congresso são as emendas parlamentares individuais, capazes de manter a coalizão disciplinada por um custo relativamente baixo. Em outras palavras, os membros do congresso que votam de forma favorável às propostas do executivo são recompensados tendo suas emendas executadas, enquanto os parlamentares que se opõem ao executivo são punidos, tendo menos chances de ter suas emendas executadas.

Contestando a interpretação de Pereira e Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (2008), não constataram uma relação de troca entre o poder executivo e os

membros do legislativo envolvendo as emendas parlamentares. Para os autores, a montagem da coalizão governamental se daria, principalmente, pela distribuição de pastas ministeriais. Vale ressaltar que as emendas parlamentares individuais já não são mais um mecanismo de barganha entre os poderes, já que a PEC 86/2015 (Governo Federal) e 96/2018 (Minas Gerais) tornou a execução desses recursos obrigatória. Nesse contexto, não se faz necessário um maior aprofundamento sobre o tema nessa pesquisa.

Outro campo de análise importante, sendo o principal alvo das pesquisas científicas sobre o tema emendas parlamentares, é explorar o efeito eleitoral desse tipo de recurso (AMES, 2003; SAMUELS, 2000; PEREIRA; RENNÓ, 2001; MESQUITA, 2008; BAIÃO, 2016). Barry Ames (2003) foi um dos primeiros a identificar a relação do repasse desse tipo de recurso com o sucesso eleitoral do candidato no local beneficiado. Outros autores que encontraram resultados semelhantes foram Pereira e Rennó (2001). Eles chegaram à conclusão de que o comportamento do parlamentar no congresso não afeta diretamente o desempenho nas urnas, ou seja, participar da formulação de projetos de leis, ou apoiar o presidente no seu projeto de governo pouco interfere. Em contrapartida, esses autores, constataram que o envio de recursos via emendas parlamentares seria um mecanismo eficiente para conquistar votos.

Dos autores que não constataram o efeito das emendas individuais nas eleições pode-se destacar Samuels (1999), Mesquita (2008) e Baião (2016). O primeiro propõe uma explicação distinta da relação existente entre as emendas e os resultados eleitorais. Samuels não constatou o impacto direto da destinação de emendas no desempenho eleitoral, mas sim uma relação entre a execução das emendas e a quantidade de recursos arrecadados para as campanhas eleitorais. Para ele, o fator determinante para o sucesso eleitoral seria a quantidade de recursos gastos durante a campanha e não as políticas do tipo pork barrel. Nesse sentido, as emendas individuais teriam um impacto indireto nos resultados eleitorais, por influenciarem no montante de recursos arrecadados para a campanha. Uma década depois, Mesquita (2008) surpreende ao não encontrar relação entre a execução desses recursos com os resultados eleitorais nas eleições de 1998, 2002, 2006, nem mesmo de forma indireta como sugeriu Samuels (1999).

Trabalhos mais recentes, como o realizado por Baião (2016), utilizaram métodos estatísticos mais avançados e tiveram dados mais confiáveis à disposição. Em sua pesquisa, o autor concluiu que os efeitos eleitorais das emendas são maiores quando enviados às prefeituras municipais, as indicações às Organizações da Sociedade Civil influenciam menos. Além disso, os recursos enviados a municípios administrados por prefeitos do mesmo partido são mais eficientes para conquistar votos. Mesmo após essas constatações, o autor conclui que a magnitude dos efeitos das emendas parlamentares encontrados pela pesquisa não é suficiente para afirmar que esses recursos são importantes para a reeleição dos deputados.

Outro campo de estudo que ganhou relevância após acontecimentos recentes é a relação das emendas parlamentares com a corrupção. Sodré e Alves (2010), através de pesquisas empíricas, enfatizam que as transferências de recursos sobre forma de emendas parlamentares contribuem para o aumento dos casos de corrupção. Nessa pesquisa científica, os autores chegaram à conclusão de que municípios que recebem emendas parlamentares apresentam, em média, 25%, mais episódios de corrupção (SODRÉ; ALVES, 2010).

Por fim, o campo de estudo desse trabalho, que consiste em investigar os fatores que influenciam na distribuição de emendas orçamentárias individuais. Em resumo, esse grupo de autores se dedicou a explicar como se dá o processo decisório dos parlamentares na alocação desses recursos (AMES, 2003; SILVA, 2009; SANTANA, 2011; BARONE, 2014; BAIÃO, 2016). Apesar da relevância do tema, não foram realizados muitos trabalhos investigando essa questão. Uma das explicações para essa lacuna na literatura brasileira é a dificuldade dos pesquisadores em conseguir dados confiáveis sobre emendas (BAIÃO, 2016). O pioneiro a investigar o tema foi Ames (2003), que ao analisar o comportamento estratégico dos candidatos, utilizou a distribuição de emendas como objeto de estudo. O autor concentrou sua pesquisa nos fatores políticos que poderiam afetar a decisão alocativa dos parlamentares. Sobre o comportamento estratégico dos parlamentares, o autor destaca:

Eles procuram construir muralhas em torno de seus redutos eleitorais para barrar a entrada de concorrentes. Correm atrás de municípios vulneráveis, especialmente os que estão livres do controle de caciques políticos e lutam para superar sua fragilidade eleitoral trazendo benefícios e verbas federais para os lugares que definem como alvo (AMES, 2003, p. 335).

Nesse sentido, para Ames (2003), o comportamento dos congressistas levaria à formação de distritos informais, locais onde os deputados se esforçariam para entregar benefícios e, em troca, colher votos. Mais de uma década depois, outros autores se dedicaram ao tema, incluindo outras variáveis que poderiam influenciar no processo de decisão alocativa das emendas. Silva (2009) selecionou variáveis de interesse que poderiam influenciar no número de emendas propostas pelos deputados federais para cada município do estado de São Paulo entre os anos 1994 e 2002. Além das variáveis político e eleitorais, o autor utilizou variáveis como a taxa de mortalidade infantil, massa salarial média per capita, investimento público per capita nos campos socioeconômicos e fiscais.

Das variáveis proposta por Silva (2009), as que apresentaram maior relevância foram o nível de concentração de votos, o partido do prefeito, e o nível de concentração eleitoral. Os resultados encontrados pelo autor diferem um pouco da visão tradicional sobre o comportamento parlamentar proposto por Ames (2003). Para ele, os parlamentares demonstraram uma preocupação em ampliar suas bases eleitorais, enviando recursos não só para as regiões onde obteve um grande número de votos, mas também para locais onde os créditos pelos benefícios trazidos possam ser reclamados com mais facilidade.

Nesse sentido, o autor conclui que há evidências de que os deputados tem utilizado de alianças com prefeitos para facilitar o processo de obtenção de crédito pelos benefícios gerados pelas emendas e, portanto, estariam priorizando cidades governadas por prefeitos do mesmo partido ao indicar as emendas. As variáveis sociais e fiscais dos municípios, de forma geral, apresentaram pouca relevância. Apenas o tamanho da população figurando como fator relevante, não havendo nenhuma evidência de que os municípios mais pobres são priorizados. A interpretação do autor sobre o comportamento dos parlamentares é de que estes alocariam os recursos de acordo com a facilidade em reclamar os créditos pelos benefícios gerados pelos recursos.

Santana (2011) utilizou de estatísticas descritivas e métodos econométricos para compreender os motivos pelos quais algumas localidades atraem mais recursos do tipo pork barrel que outras. O modelo de análise se difere por ter sido construído tendo o poder executivo como foco da análise, dessa forma o autor explorou as variáveis que influenciavam o governo federal em liberar ou não os recursos via emendas indicadas aos municípios. Foram analisadas pelo autor as emendas executadas nos municípios brasileiros nos anos de 2004, 2005 e 2006. O modelo proposto consiste em regressões multivariadas, tendo como principais variáveis dependentes o número e o valor das emendas executadas, e como variáveis independentes fatores políticos e eleitorais; sociais e econômicos; administrativos e fiscais.

Os resultados obtidos por Santana (2011), revelam que os fatores políticos são sim os mais relevantes na decisão alocativa. Ele concluiu que as prefeituras administradas pelo partido do chefe do executivo atraem mais recursos sob a forma de emendas parlamentares. Ou seja, os municípios em que o prefeito era do partido do presidente ou da base política dele foram claramente beneficiados no envio de recursos do tipo pork barrel, enquanto municípios em que o partido do prefeito fazia parte da oposição foram prejudicados. Ademais, constatou-se que não só os fatores políticos são relevantes, a distribuição de recursos via emenda também é vinculada a características socioeconômicas e administrativas locais, que acabam interferindo na atração de recursos para umas localidades em detrimentos de outras.

Convergindo com a interpretação do comportamento parlamentar de Silva (2009), que encontrou evidências que sugerem a importância de alianças com prefeitos na decisão alocativa dos parlamentares, Barone (2014) enfoca sua pesquisa na relação partidária entre prefeitos e os demais políticos na esfera nacional e estadual. Uma das hipóteses desenvolvidas pelo autor durante o trabalho é a de que parlamentares priorizariam municípios governados por membros do mesmo partido ao indicar recursos por meio de emendas individuais ao orçamento federal. O argumento é que os prefeitos seriam atores cruciais para garantir que as emendas gerem o retorno eleitoral pretendido pelos congressistas. Para confirmar a hipótese, foram utilizados métodos de regressão descontinuada para confrontar os dados de 2002 a 2012. As evidências empíricas encontradas no trabalho deram suporte a esse

argumento. O autor concluiu que o partido do prefeito tem impactos relevantes na decisão alocativa dos parlamentares.

Baião (2016) tratou de investigar se indicadores municipais afetam a forma como os parlamentares alocam os recursos via emenda parlamentar. A maioria dos estudos sobre alocação de emendas tinham dado maior enfoque aos fatores políticos. Mediante a isso, o autor se propôs a aprofundar nas outras variáveis que poderiam influenciar na decisão dos parlamentares. Utilizou-se um modelo de regressão linear cuja variável dependente escolhida foi valor per capita alocado pelo deputado no município. Já as variáveis independentes estavam relacionadas à capacidade burocrática municipal, necessidade e capacidade fiscal e a fatores políticos. Vale ressaltar que autor optou por limitar o escopo do trabalho à somente as emendas destinadas à área da saúde.

Os resultados encontrados por Baião (2016) se assemelham aos trabalhos anteriores sobre o tema. As evidências encontradas pelo autor indicam a maior relevância de fatores políticos no processo de decisão alocativa dos deputados. A intensidade dos votos no município e o partido do prefeito foram as principais variáveis que motivariam a indicação dos membros do congresso. Além disso, a capacidade burocrática do município também se mostrou relevante, indicando que as localidades que tem mais capacidade de executar o recurso são privilegiadas. Ao contrário do esperado, a necessidade do município por recursos na área da saúde não se mostrou um fator relevante.

Tabela 1 - Sínteses dos trabalhos que investigaram a alocação de emendas parlamentares

Autor	Variáveis investigadas	Unidade de análise	Principais Resultados
Ames (1995)	Fatores políticos e carreira do parlamentar	Deputados Federais - Municípios	Os fatores que obtiveram maior relevância no modelo foram: a dominância política regional, a vulnerabilidade à entrada de concorrentes, as carreiras políticas do parlamentar.
Silva (2009)	Fatores políticos, e características sociais e financeiras do município	Deputados Federais - Municípios (SP)	As variáveis que apresentaram maior significância foram o nível de concentração de votos e o partido do prefeito.
Santana (2011)	Fatores políticos, sociais e econômicos	Executivo Federal - Municípios	As prefeituras administradas por prefeitos do mesmo partido do presidente têm mais emendas parlamentares executadas. Características socioeconômicas não são relevantes.
Barone (2014)	Conexões partidárias	Deputados Federais - Municípios	O partido do prefeito tem impacto significativo na decisão alocativa dos parlamentares.
Baião (2016)	Fatores políticos, necessidade fiscal e capacidade burocrática	Deputados Federais - Municípios	Fatores políticos obtiveram maior nível de relevância (nº votos, partido do prefeito). Municípios com maior capacidade burocrática de executar as emendas também são privilegiados.

Fonte: elaboração própria.

A tabela 1 demonstra a síntese de alguns dos principais trabalhos que investigaram o comportamento dos parlamentares no que tange à distribuição de emendas. Como pode ser observado, os fatores políticos são os principais alvos das análises. Além disso, a literatura sobre o tema tem focado na esfera federal de governo, investigando o comportamento dos membros do congresso nacional (AMES, 2003, Silva, 2009, Barone, 2014, Baião 2016) e do executivo federal (Santana, 2011) no processo de alocação das emendas parlamentares.

Nesse sentido, ainda há uma lacuna na compreensão dos sistemas políticos estaduais e o processo de alocação de emendas parlamentares em Minas Gerais. De forma análoga aos trabalhos apresentados acima, este trabalho pretende estudar a lógica por trás da distribuição de emendas parlamentares, porém, com o escopo limitado ao estado de Minas Gerais.

2.5 Distribuição de emendas parlamentares

O tema emendas parlamentares individuais tem se tornado ainda mais relevante na atual conjuntura política, uma vez que esses recursos têm gradativamente recebido espaço no orçamento federal. Na última década, os estudos sobre a distribuição de emendas têm se intensificado, principalmente no que tange às propostas pelos membros da Câmara dos Deputados. Na década de 1990, Ames (2003) deu início às discussões acerca do tema no Brasil. Nos últimos anos, outros autores também estudaram o assunto incluindo novas variáveis e utilizando distintos métodos de pesquisa (SILVA, 2009; SANTANA, 2011; BARONE, 2014; BAIÃO, 2016).

Apesar de todas as divergências na literatura sobre as políticas de *pork barrel* no Brasil, há um aspecto praticamente unânime entre os autores sobre o tema. Para a literatura, há uma crença entre os membros do legislativo de que o repasse de emendas parlamentares é importante para o sucesso nas eleições. Nesse sentido, os congressistas atuam de forma estratégica ao distribuir esses recursos, buscando sempre maximizar a quantidade de votos nas urnas. As próximas subseções aprofundam as principais hipóteses traçadas pela literatura sobre as estratégias por trás da distribuição desses recursos.

2.5.1 Critérios Técnicos

Muitos autores enfatizam que os critérios utilizados pelos parlamentares na alocação de recursos são predominantemente políticos (AMES, 2003; PEREIRA E RENNÓ, 2002, SANTANA, 2011). Para esses autores, não há uma avaliação técnica que justifique o fato de recursos aportarem em um município, e não em outro. Essa falta de critérios técnicos se daria pelas características do sistema eleitoral brasileiro, que incentivaria a atuação particularista dos deputados. Como dependem dos votos recebidos em seu nome, cada parlamentar tomaria decisões considerando apenas o seu eleitorado. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008)

Santana (2011), aponta essa falta de critério como um dos principais motivos pelo qual esse tipo de recurso recebe tantas críticas:

Os argumentos que levam alguns autores a serem contrários a tal forma de alocação de recursos dizem respeito principalmente à distribuição desigual das emendas, que privilegiariam alguns municípios em detrimento de outros, sem um critério que justificasse essa desigualdade na aplicação de recursos do orçamento da união (SANTANA, 2011, p 5.).

De acordo com esse argumento, os fatores que influenciam na distribuição de emendas parlamentares são quase sempre políticos, não havendo qualquer avaliação prévia das demandas municipais. Nesse sentido, seria comum que um município que precisa urgentemente de um recurso para determinada política pública seja preterido a municípios que são politicamente mais atraentes para receber aportes financeiros aos olhos dos deputados.

Baião (2016) investigou se o destino das emendas parlamentares da saúde são os municípios que apresentam maior carência nessa área. Para isso, o autor analisou as indicações dos membros da câmara dos deputados aos municípios de todo o país. Os resultados obtidos pelo autor demonstram que o principal destino das emendas parlamentares da saúde provenientes dos deputados federais foram justamente os municípios brasileiros que menos necessitam. A única exceção seria a região sudeste. Os membros do legislativo federal representantes de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo foram os únicos a canalizar suas emendas aos municípios que mais precisavam.

2.5.2 Distribuição de eleitores e redutos eleitorais

Uma das principais proposições da literatura brasileira sobre distribuição das emendas seria que os deputados se esforçam para levar às suas bases eleitorais benefícios concentrados, ou seja, concentram geograficamente a alocação de emendas onde obteve um melhor desempenho eleitoral nas eleições anteriores.

Ames (2003), foi um dos pioneiros em estudar as estratégias eleitorais dos parlamentares no Brasil. Para o autor, um candidato racional procura gastar a menor quantidade de recursos e obter o maior apoio possível. Sendo assim, os municípios alvo do esforço de campanha de um parlamentar são escolhidos de forma estratégica, em função dos seguintes fatores: (i) custo de erguer barreiras à entrada de outros candidatos, (ii) dominação eleitoral do deputado no município, (iii) concentração espacial da votação estadual do deputado, (iv) vulnerabilidade do município à invasão de candidatos de fora, e (v) carreira política anterior do deputado. Outro fator

acrescentado pelo autor é a existência de líderes locais buscando patronagem ², que podem facilitar a entrada do candidato em um determinado município.

A principal proposição teórica deixada por Ames seria a de que no sistema político eleitoral brasileiro desenvolve-se um sistema de distritos informais, em que os deputados concentram seus esforços e recursos de campanha e recebem a maioria de seus votos. Isso se daria pelo arranjo político brasileiro:

No Brasil, competir por uma cadeira é competir por espaço. Esse espaço poderia ser ideológico, mas na maioria das vezes significa espaço físico. Os candidatos procuram se estabelecer em municípios cujos eleitores ou líderes os apoiam. (AMES, 2003, p.100).

Reforçando esse argumento, Baquero (1997) defende que a postura ideológica do deputado dentro do congresso seria subvalorizada pelos eleitores em detrimento do atendimento às demandas específicas (*apud*, Pereira; Rennó, 2001). Nesse sentido, essa disputa por espaço geográfico faria com que a estratégia de concentrar esforços com fins eleitorais fosse comum entre os parlamentares:

Em termos legais, os candidatos buscam votos em todos os lugares dentro de seus estados, mas na realidade a maioria limita suas campanhas geograficamente (Ames, 2003. p. 130).

De forma complementar, Figueiredo e Limongi (2008) definem o comportamento dos parlamentares como localistas. Segundo eles, importaria aos membros do legislativo atender as necessidades apenas dos distritos informais que lhe garantiram a eleição. Para beneficiar esses eleitores, os parlamentares recorrem às políticas do tipo *pork barrel*. No Brasil, as emendas parlamentares seriam o veículo que tornaria isso possível. O autor precisa o conceito de local como:

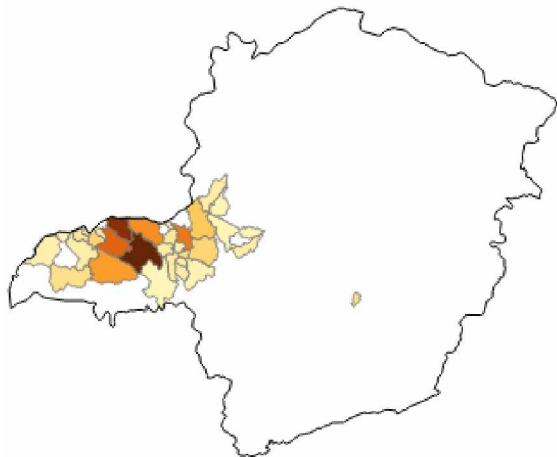
Entende-se por local mais do que a conotação espacial do termo. Isto é, quando se diz que um deputado atende a interesses localizados, estes podem ser tanto os de um município ou mesmo de uma vila ou lugarejo, como também o de grupos específicos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 93).

A título exemplificativo, a figura 2 mostra a distribuição espacial de votos de dois deputados mineiros nas eleições de 2014 e 2018, e a alocação de emendas do respectivo deputado no período de 2016 a 2019.

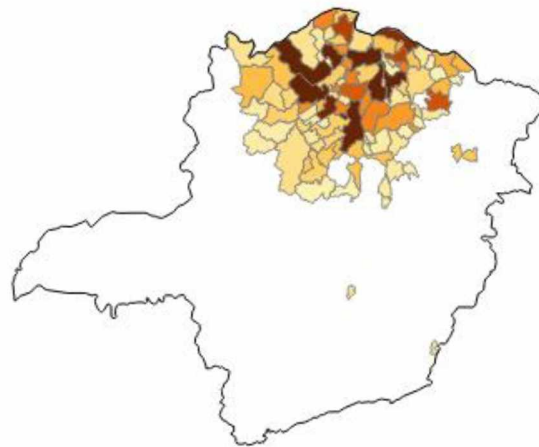
² Patronagem: Auxílio financeiro ou moral dado por uma pessoa ou instituição

Mapa 1 - Mapas das distribuições espaciais de votos e emendas dos deputados X e Y estaduais de Minas Gerais

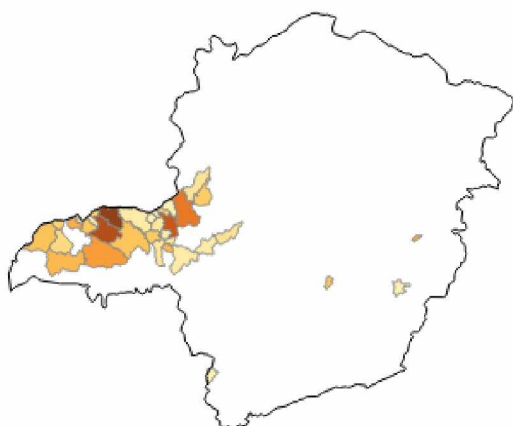
Distribuição de votos deputado "X"
(2014)



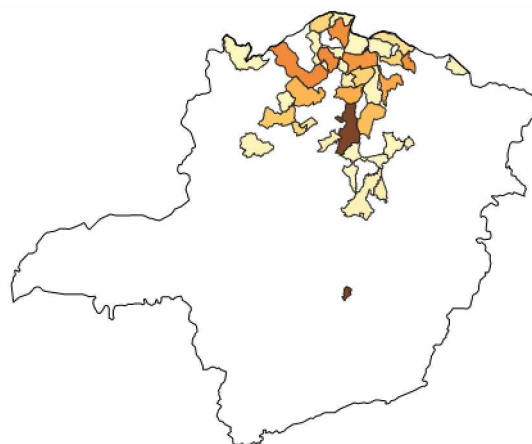
Distribuição de votos deputado "Y"
(2014)



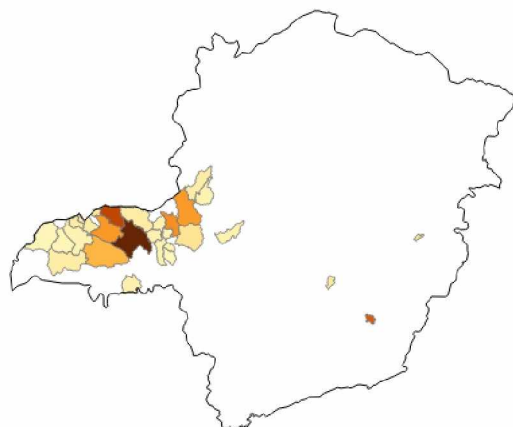
Indicação de Emendas Deputado "X"
(2016 a 2019)



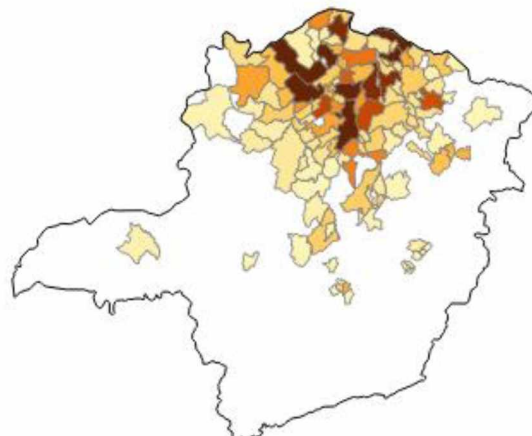
Indicação de Emendas Deputado "Y"
(2016 a 2019)



Distribuição de votos deputado "X"
(2018)



Distribuição de votos deputado "Y"
(2018)



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral e SIGCON. Elaboração própria.

Esses dois exemplos retratam os chamados redutos eleitorais ou “distritos informais” debatidos pela literatura sobre o tema. Ambos os candidatos canalizam seus recursos via emendas para as regiões pelas quais foi bem votado em 2014. Além disso, nas eleições seguintes mantiveram o bom desempenho na região. Outro ponto a se observar é que os “centros de votação” dos parlamentares foram os mesmos nas eleições de 2014 e 2018.

Esse tipo de concentração eleitoral de um membro do legislativo em um grupo de municípios contíguos, como demonstrado na Figura 2 pode ter várias causas. Nesses casos, é comum que o parlamentar seja, por exemplo, membro de uma família tradicionalmente poderosa na região ou pode ter subido os degraus da política partindo inicialmente de um desses municípios. Em muitos casos, líderes locais ascendem à posição de vereadores e, em seguida, para a de prefeitos ou deputados (AMES, 2003).

Conforme os municípios vão se afastando do “centro de votação” do candidato, menor o reconhecimento do nome do candidato e maior o custo para conquistar eleitores. Sendo assim, quanto mais distante do “centro de votação” de um candidato, menor a probabilidade dessa localidade receber um recurso do parlamentar (AMES, 2003). Sustentando essa interpretação, Silva (2016), acrescenta que a tendência é que o deputado inicialmente concentre seu esforço de campanha na cidade onde tem alguma vantagem comparativa e, em seguida, avance sobre os municípios do entorno (BORGES; PAULA; SILVA, 2016).

Dessa forma, seria uma estratégia comum entre os parlamentares concentrar seus esforços de campanha e indicar emendas para municípios próximos aos quais se concentra o eleitorado. Suponhamos a seguinte situação: após dois mandatos como prefeito de Juiz de Fora (cidade mineira de médio-grande porte), o indivíduo consegue ascender em sua carreira política, elegendo-se deputado estadual de Minas Gerais. Segundo os argumentos propostos acima, o então deputado estadual concentraria seus esforços eleitorais em Juiz de Fora e nos municípios próximos. Nessas localidades o parlamentar teria de fazer um esforço menor para conquistar eleitores, já que seu nome é mais facilmente reconhecido.

Entretanto, nem sempre isso acontece. A principal exceção seriam os deputados cujos votos estão concentrados nas grandes metrópoles. Esses tendem a

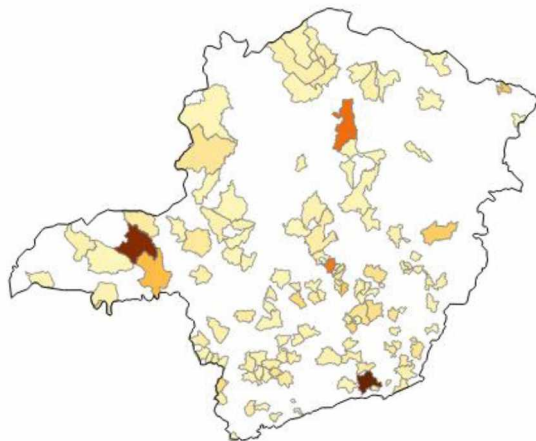
enviar recursos de forma mais dispersa, afinal, é mais difícil reclamar os créditos pelos recursos nas grandes zonas urbanas (Ames,2003).

Do lado oposto aos deputados com um alto nível de concentração de eleitores, estão os que possuem uma votação dispersa em várias regiões. O sistema eleitoral brasileiro permite que um deputado consiga se eleger alcançando pequenas fatias do eleitorado de vários municípios e regiões. Ames (2003) argumenta que estes deputados, no geral, cultivam relações com segmentos específicos de eleitores. As semelhanças, comuns a esses segmentos, permitiria que os parlamentares formassem vínculos de troca com eles, mesmo sem que estejam concentrados geograficamente. Os principais exemplos seriam os grupos evangélicos e a classe militar.

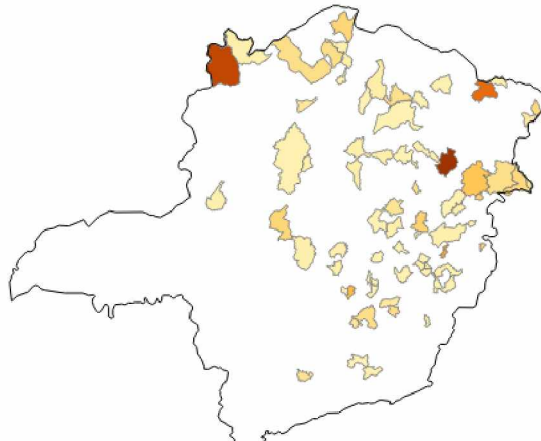
Para Ames (2003), outro tipo de candidato que alcança bom desempenho eleitoral em municípios dispersos pelo estado são os que se propõem a fazer acordos com vários líderes políticos locais em busca de apoio. Nesses casos, é comum que o candidato já tenha ocupado altos cargos na administração pública estadual e, portanto, tem a capacidade de fazer acordos clientelistas. O mapa 2 mostra a distribuição de votos nas eleições de 2014 e 2018 e a alocação de emendas de 2016 a 2019 de um deputado que obteve votos dispersos pelo estado.

Mapa 2 - Mapas das distribuições espaciais de votos e emendas dos deputados Z e W estaduais de Minas Gerais

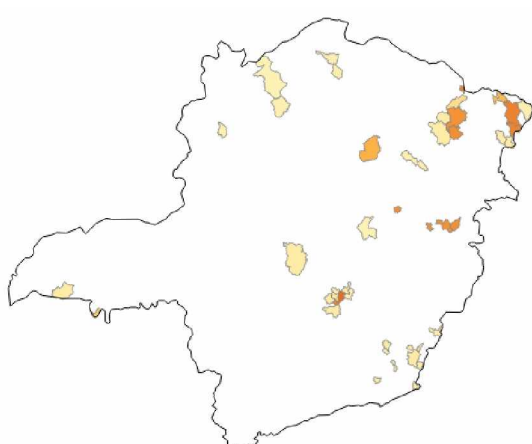
Distribuição de votos deputado "Z"
(2014)



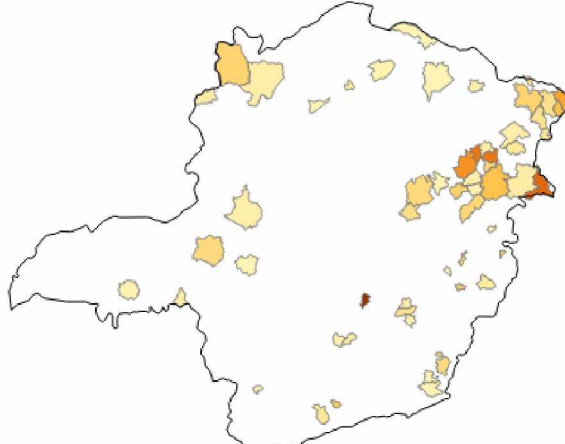
Distribuição de votos deputado "W"
(2014)



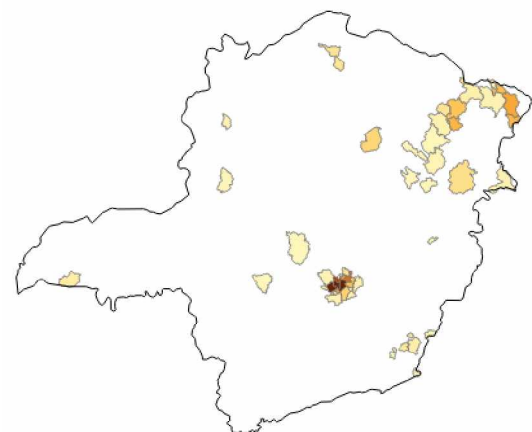
Indicação de Emendas Deputado "Z"
(2016 a 2019)



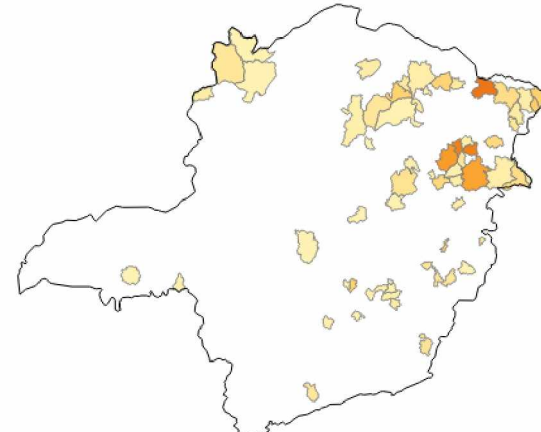
Indicação de Emendas Deputado "W"
(2016 a 2019)



Distribuição de votos deputado "Z"
(2018)



Distribuição de votos deputado "W"
(2018)



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral e SIGCON. Elaboração própria

No mapa 2, são representadas situações em que os parlamentares obtiveram votos geograficamente dispersos pelos territórios mineiros. Além disso, nesses casos especificamente, observa-se uma grande variação na distribuição espacial de votos dos parlamentares nas eleições de 2014 para as eleições de 2018. O deputado “Z”, por exemplo, foi bem votado, principalmente em Juiz de Fora, Uberlândia e Montes Claros nas eleições de 2014. Já em 2018, concentrou seus votos em Belo Horizonte e na região metropolitana. Mesmo não tendo redutos eleitorais bem definidos como os deputados “X” e “Y”, pode se observar uma relação entre a distribuição espacial de votos e de emendas indicadas na figura 3.

Os mapas representados acima são apenas exemplificações das teorias propostas pela literatura discutida nessa subseção. Como os nomes dos parlamentares são irrelevantes para a discussão, optou-se por manter o anonimato.

2.5.3 Dominação eleitoral

Apesar do consenso de que a distribuição espacial de votos é fator determinante na alocação de emendas, Ames (2003) acrescenta que a dominância do deputado no município seria outro fator político relevante. Esse argumento é baseado na hipótese de que a concentração eleitoral é um fator importante para o comportamento dos deputados. Ames (2003) propôs o conceito de dominância como o poder individual local dos deputados. Isso significa dizer que, à medida que o poder de um deputado em determinado município cresce, mais prestígio político ele consegue pelos seus esforços clientelistas (AMES, 2003).

De acordo com esse argumento, os parlamentares privilegiariam municípios pelos quais dominam grande parte dos eleitores em detrimento de municípios em que compartilham os eleitores com outros candidatos. Quanto maior a dominância eleitoral do deputado no município, mais facilmente ele conseguiria erguer barreiras à entrada de novos concorrentes por meio das emendas parlamentares individuais.

2.5.4 Conexão partidária

Apesar da literatura considerar os votos como o principal componente do processo de decisão alocativa dos parlamentares, parte dos autores argumentam que

o desempenho eleitoral do parlamentar não seria o único fator político relevante. Essa vertente passou a investigar a influência dos partidos nesse processo decisório (BAIÃO,2016; SILVA,2009; BARONE,2014). Segundo esses autores, os parlamentares privilegiariam municípios governados por colegas de partido para potencializar os ganhos eleitorais gerados pelo recurso enviado.

Barone (2014) argumenta que há inúmeros riscos que podem prejudicar a conversão da indicação de emendas parlamentares em votos. Para que os recursos transferidos a determinada localidade sejam convertidos em votos o deputado depende de uma série de fatores. Em primeiro lugar, o parlamentar depende da prefeitura ou OSC, que tem de transformar o recurso recebido em benefícios para a população. Em seguida, passa a depender da população que recebeu os benefícios, que precisa associar a benfeitoria com a figura do parlamentar. Por último, o deputado depende que a população beneficiada reconheça seus esforços em prol da localidade e converta esse reconhecimento em votos. Nesse sentido, a relação entre entregar benefícios particularizados a uma região específica e colher votos, é mais incerta do que aparenta.

Outro fator de risco são os próprios adversários políticos. Ao indicar uma emenda, o proponente pode ter o prestígio político gerado pelos recursos usurpado por outro deputado que compete pelos mesmos eleitores, ou até mesmo pelo prefeito que executou o recurso (Baião, 2016). Diante desses riscos e incertezas, surge a figura do prefeito como ator capaz de garantir que os créditos pelo recurso sejam atribuídos ao proponente da emenda. Baião (2016), acrescenta:

A intermediação através do prefeito é fundamental para o deputado porque vários parlamentares concorrem por votos nos mesmos locais, e, conseqüentemente, o eleitor tem dificuldade de identificar o real benfeitor por trás dos benefícios gerados pelas emendas (BAIÃO, 2016, p. 46).

Assim, para aumentar as chances de converter os benefícios gerados aos eleitores em voto, os deputados direcionariam esses recursos a municípios governados pelo próprio partido (Barone, 2014; SILVA, 2009). Tais aliados estariam, em tese, mais dispostos a colaborar e promover a imagem do parlamentar que propôs a emenda do que, por exemplo, um prefeito membro de um partido opositor.

Dos trabalhos empíricos sobre o tema, os resultados sustentam os argumentos propostos acima. Os resultados obtidos por Silva (2009), sugerem que os membros da câmara dos deputados influenciam-se não só por seus resultados eleitorais individuais ao propor uma emenda, mas também levam em conta as cidades nas quais os prefeitos são de seu partido. Baião interpreta de forma semelhante os resultados obtidos em sua pesquisa, destacando que a:

A conexão eleitoral entre parlamentar e seus eleitores, promovida por meio das emendas, não é direta. Ao contrário, ela é mediada pelo prefeito, que atua como uma espécie de *Broker* político (BAIÃO, 2016 p. 45).

Nesse sentido, a literatura sobre *Pork Barrel* e conexão eleitoral destaca a relevância dos partidos políticos no processo decisório de alocação de emendas parlamentares pelos membros da câmara dos Deputados. Para os que defendem esse argumento, não só os eleitores, mas também prefeitos são capazes de atrair recursos via emenda.

3 METODOLOGIA

Para Gil (1987), pode-se definir pesquisa como:

[...] o procedimento racional e sistemático que tem como-objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema (GIL, 1987, p. 17).

Para cumprir com o objetivo geral desta pesquisa, qual seja o de analisar os critérios de distribuição de emendas parlamentares em Minas Gerais, se faz necessário elaborar um modelo analítico que seja capaz, por meio de critérios bem definidos, viabilizar tal proposta. Nesse contexto, na metodologia, serão definidos os caminhos utilizados para alcançar os resultados.

3.1 Método de Pesquisa

Antônio Gil (1987), destaca que método científico é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento. Há uma grande variedade de métodos que podem ser utilizados, sendo, portanto, conveniente classificá-los. As classificações de pesquisas estão divididas em: pesquisa quanto aos objetivos, quanto à natureza do problema, quanto à abordagem do problema, quanto aos procedimentos técnicos, quanto ao método de abordagem e quanto ao ambiente de pesquisa (GIL, 1987).

Quanto aos objetos, utilizou-se a pesquisa explicativa, que tem como objetivo geral identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Quanto aos procedimentos técnicos, foi utilizado o método *Ex-Post Facto*, que tem como principal propósito verificar a relação entre variáveis. Nesse procedimento, o pesquisador trabalha com situações que já ocorreram naturalmente e trabalha sobre elas como se estivessem submetidas ao controle das variáveis. (GIL, 2008)

Para cumprir com tal proposta, a pesquisa desenvolvida traz uma abordagem mista, já que foram utilizadas tanto a abordagem quantitativa, como a qualitativa. Quanto à natureza do problema, pode-se classificar a pesquisa como aplicada, pois teve como objetivo a aplicação prática do conhecimento adquirido em uma situação real já existente que, no caso, consiste na distribuição.

Quanto ao método de abordagem, utilizou-se o método hipotético dedutivo, que consiste na eleição de hipóteses para responder um problema de natureza científica. Um método secundário de grande relevância para essa pesquisa científica é o estatístico, pelo qual se pretende obter uma base concreta e segura das informações a serem analisadas. Através do uso de estatísticas descritivas, foram testadas as hipóteses. Nesse tipo de procedimento são realizadas conclusões analíticas dos fenômenos pesquisados (BONAT, 2009).

Resumidamente, o método empregado consistiu em: *Problematização através de bibliografia; Formulação de hipóteses; Investigação das hipóteses através de análise descritiva de dados; Obtenção da resposta à pergunta de pesquisa através das evidências empíricas produzidas.*

3.2 Universo e Amostra

O universo da pesquisa são todas as proposições de emendas parlamentares individuais realizadas pelos membros da ALMG nos mandatos de 2015 a 2018.

Já a amostra de emendas foi escolhida de forma arbitrária, podendo variar de acordo com objetivo proposto de cada seção. Em todas as seções, no que tange à seleção dos dados, dois caminhos distintos poderiam ter sido tomados. Seria possível utilizar os dados decorrentes da indicação dos parlamentares ou da execução orçamentária do poder executivo estadual. A segunda opção é atraente, já que informa as emendas que realmente beneficiaram os municípios. Entretanto, os valores executados não refletem apenas a intenção dos parlamentares. Como já abordado neste trabalho, o poder executivo gozava, até 2018, de discricionariedade na execução desses recursos. Dessa forma, outros atores além dos deputados participavam da decisão alocativa, tais como o governador e os secretários de governo. Portanto, foram utilizados os dados referentes à **indicação de emendas parlamentares**, já que refletem melhor as preferências individuais dos parlamentares.

Na seção 4, que tem como objetivo investigar se são utilizados critérios técnicos na proposição de emendas parlamentares, foram analisadas as emendas indicadas à saúde no ano de 2019, já que esse foi o único ano em que houve uma concentração de recursos nessa área, fruto da PEC 96/2018 (MINAS GERAIS, 2018).

Na seção 5.1, que investiga a distribuição espacial de emendas e de eleitores pelos territórios mineiros, foram utilizados dados referentes aos anos de 2016 a 2018. A escolha por esse período se justifica pela diferença temporal entre o processo de alocação de emendas e os mandatos parlamentares. Um deputado estadual eleito nas eleições de 2014, toma posse oficialmente em 2015 e, nesse mesmo ano, propõe emendas à lei orçamentária de 2016. Nesse sentido, os membros da ALMG que tiveram mandatos de 2015 a 2018 propuseram emendas aos orçamentos de 2016 a 2019. Optou-se por não utilizar o ano de 2019 pois, como houveram eleições em 2018, os parlamentares poderiam alterar seu padrão de distribuição de emendas com base nos seus respectivos resultados eleitorais em 2018.

Por fim, na seção 5.2, que tem como objetivo analisar os fatores políticos relevantes na indicação de emendas, foram utilizados os dados referentes à indicação de emendas parlamentares dos deputados eleitos pelo PT, PMDB e PSDB. A escolha por esses partidos se justifica por serem as legendas mais influentes na ALMG no período e, além disso, por possuírem um número elevado de prefeitos em municípios mineiros. Os anos analisados por essa seção foram 2017, 2018 e 2019. Período este em que coincidem a proposição de emendas pelos parlamentares, e o mandato dos prefeitos (2017 a 2020). Dessa forma, foi possível investigar a relação entre parlamentares e prefeitos com mais clareza, já que a mudança de prefeitos pode alterar a lógica de alocação dos recursos

3.3 Coleta de Dados

Para a realização desta pesquisa científica, foi necessário coletar dados referentes à indicação de emendas parlamentares individuais propostas pelos deputados estaduais mineiros durante o mandato (2015 a 2018). A coleta foi realizada através do Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (SIGCON), que armazena dados referentes a indicação de emendas desde 2015.

Já os dados referentes a resultados eleitorais tanto dos membros da ALMG, como dos prefeitos foram coletados do sistema de divulgação de resultados e estatísticas disponibilizado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Por fim, os dados referentes aos aspectos sociais, demográficos e econômicos dos municípios mineiros foram retirados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

3.4 Tratamento e Análise de Dados

O tratamento e análise de dados se dividiu em duas seções. A seção “4” investigou os destinos das emendas parlamentares individuais da saúde no ano de 2019. Nessa parte buscou-se responder à seguinte pergunta: os recursos da saúde foram indicados pelos membros da ALMG para os municípios com maior demanda nessa área?

Para isso, os municípios foram classificados entre “33,3% com mais carência” e “33,3% com menos carência” de acordo com indicadores selecionados para dimensionar a necessidade da localidade. Os indicadores “Expectativa de vida”, “Proporção da população com seguro de saúde privado” e “IMRS Vulnerabilidade” tem o objetivo de dimensionar a carência municipal da população do município na área da saúde. Já os indicadores “Renda per Capita” e “Índice de desenvolvimento Tributário” buscam dimensionar a capacidade do município de financiar a saúde com recursos próprios. Posteriormente, foram calculados para os grupos de municípios mencionados acima a média do valor indicado per capita.

Esse método foi inspirado na pesquisa realizada por Baião (2016). Em seu trabalho, o autor utilizou indicadores da saúde para investigar se os municípios mais vulneráveis nessa área são privilegiados pelas emendas parlamentares propostas pelos membros do congresso nacional. O autor utilizou como indicadores para dimensionar a carência do município: longevidade, mortalidade infantil, percentual de idosos, pobreza absoluta, saneamento, PIB per capita e receitas próprias e legais *per capita*. Nesse trabalho, não foram utilizados esses mesmos indicadores. Para uma maior destreza no cruzamento dos dados, foram utilizados os indicadores disponíveis na plataforma IMRS.

A seção 5 se dedica a testar empiricamente as hipóteses teóricas sobre o processo decisório dos parlamentares na alocação de emendas. A primeira subseção tem como objetivo investigar a influência dos redutos eleitorais na distribuição desses recursos. Foi estudada a distribuição espacial de eleitores e emendas dos deputados pelas 12 mesorregiões de Minas Gerais propostas pelo IBGE (Campo das vertentes, Central mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de Belo Horizonte, Noroeste de Minas, Norte, Oeste, Sul/Sudoeste, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Zona da mata). Para avaliar como essas duas variáveis se relacionam,

foi utilizado o coeficiente de correlação linear de Pearson e um gráfico de dispersão. O coeficiente linear de Person é um método comumente utilizados em trabalhos científicos para medir o grau de relação entre duas variáveis quantitativas.

Posteriormente, na segunda subseção foram utilizados os municípios como unidade de análise. Sob essa outra perspectiva, foram utilizados métodos de estatística descritiva para analisar a influência de três variáveis no processo de distribuição de emendas, sendo elas: (i) distribuição de eleitores; (ii) dominância eleitoral; (iii) conexão partidária.

No que tange a essa subseção, reduziu-se o escopo de análise para três dos partidos que compõe a assembleia: PT, PSDB e PMDB. Esses partidos foram escolhidos por serem os que possuíam o maior número de membros na ALMG. Para analisar a distribuição de eleitores, foram utilizados como método de análise o coeficiente de correlação linear de Pearson e gráficos de dispersão. Já para investigar a influência da dominância eleitoral (percentual de votos conquistados por um deputado em um município), foram utilizados gráficos de combinação, que permitem visualizar e comparar o comportamento de três diferentes variáveis. Por fim, para investigar a influência dos partidos políticos foram utilizados gráficos de diagramas de caixa e uma tabela de múltiplas entradas.

4 A ALOCAÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS DA SAÚDE

Como abordado nas seções anteriores, uma parte dos recursos públicos é destinada de forma individual, por cada parlamentar através das chamadas emendas parlamentares individuais. Existem emendas tanto no orçamento federal, na câmara dos deputados, como também no orçamento estadual, na assembleia legislativa. Esses recursos totalizam, por ano, cerca de R\$ 15 milhões por parlamentar em Brasília e R\$ 5 milhões por parlamentar no Estado de Minas Gerais no ano de 2019. Os recursos podem ser enviados para inúmeras finalidades, como a aquisição de uma ambulância, a reforma de uma praça ou até mesmo para um projeto cultural. A alocação destes é fruto da decisão discricionária individual de cada um dos membros do legislativo.

A divisão de recursos promovida pelo pacto federativo apresenta distorções que causam significativa dependência de diversos municípios em relação às transferências dos demais entes federados. Nesse sentido, os recursos via emenda, sobretudo em municípios com menor capacidade de arrecadação, são de grande relevância para a realização de investimentos e financiamento de obras no município. Exemplo da importância desses recursos pode ser observado na declaração do prefeito Jacques Barbosa do município de Santo Ângelo - RS, sobre a articulação feita com o Deputado Giovani Cherini (PR):

É importante ajudar quem ajuda a nossa comunidade, no encontro que tive hoje com Cherini, pedimos que nos auxilie a nossa gente no que for possível, todas as áreas são carentes de recursos, na conversa solicitei a busca de um veículo van ou micro ônibus para Secretária de Saúde que faz transporte de paciente em tratamento para os grandes centros, qualquer recurso de emenda parlamentar é bem-vindo, pois a prefeitura tem verbas bem reduzidas para aplicar em obras e investimentos.(PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO, 2018³),

Apesar de serem recursos fundamentais para a realidade de muitos municípios, cada membro da ALMG tem um montante limite a ser indicados por ano e, portanto, só é capaz de beneficiar uma parte dos municípios mineiros durante seu mandato. Esse sistema não coordenado de alocação de recursos faz com que a

³ PREFEITURA Municipal de Santo Ângelo. **Prefeito Jacques Barbosa recebe deputado Cherini e pede recursos para a comunidade.** Santo Ângelo, 2018. Disponível em: <<https://pmsantoangelo.abase.com.br/site/noticias/gabinete-do-prefeito/28389-prefeito-jacques-barbosa-recebe-deputado-cherini-e-pede-recursos-para-a-comunidade>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

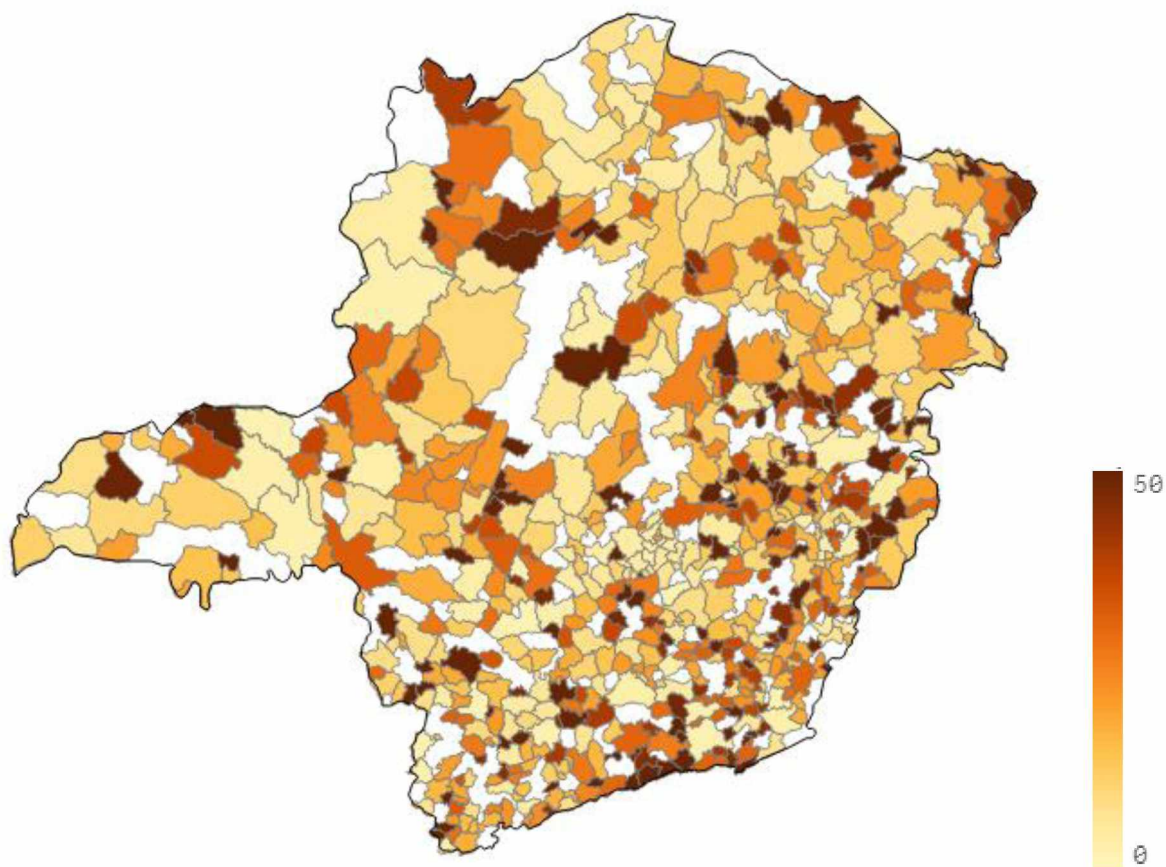
distribuição não seja equânime, sendo natural que municípios recebam um valor *per capita* muito maior que outros.

Não é objetivo desse trabalho questionar se esses aportes financeiros via emenda resolvem problemas ou não. É provável que as comunidades contempladas apresentem ganhos de bem-estar. Todavia, muitas comunidades não recebem, ou recebem em menor quantidade esses recursos. Seriam os problemas das populações beneficiadas de fato mais urgentes do que os problemas das populações que ficaram à margem desse sistema de transferência de recursos? Nesse sentido, a primeira proposta de análise desse trabalho é simples e direta: constatar se os recursos via emenda são direcionados pelos parlamentares para localidades onde há demandas mais urgentes. Em outras palavras, verificar se são utilizados critérios técnicos para eleger os municípios a serem beneficiados.

Para avaliar se os deputados estaduais canalizam suas emendas a comunidades onde há uma maior demanda por recursos, foram analisadas as indicações para a área da saúde no ano de 2019. Essa limitação do escopo de análise permite a vinculação das emendas indicadas a um setor de gasto específico com indicadores municipais relacionados a ele. A escolha da saúde é reflexo da aprovação da PEC 96/2018, que determina que cada deputado mineiro deve indicar no mínimo 50% dos seus recursos via emenda à área da saúde. Pela primeira vez em Minas Gerais, houve uma concentração de recursos via emenda em uma só área.

Até julho de 2019, já havia aprovado o montante de R\$ 185.308.246,00 referente às indicações via emendas parlamentares pela Secretaria de Estado de Saúde. No total, foram 643 municípios beneficiados com volumes de recursos que variam entre R\$ 45.000,00 e R\$ 11.130.784,00, como é o caso de Belo Horizonte.

Mapa 3 - Mapa da distribuição espacial das emendas para a saúde (valores per capita)



Fonte: SIGCON. Elaboração própria.

O mapa 3, refere-se à indicação de emendas da saúde *per capita* em 2019, ou seja, o montante total de emendas indicadas ao município dividido pela respectiva população total. A legenda está na escala de R\$ 0,00 à R\$ 50,00 reais por habitante. Como já era previsto pela literatura sobre o tema, o resultado das decisões individuais de cada um dos 77 deputados não é equânime. É possível notar que determinadas localidades receberam um montante de recursos por habitante muito elevado, enquanto outras ficaram a margem desse sistema de distribuição do legislativo.

Resta saber se os municípios que mais receberam indicações são os que apresentam maior demanda por recursos nessa área. A tabela 2 apresenta o valor *per capita* indicado pelos deputados à área da saúde no ano de 2019. As colunas representam a carência dos municípios por recursos na área da saúde, que foram divididos entre os 33,3 % com maior demanda por recursos e os 33,3% com menor demanda. Cada linha representa o indicador que foi utilizado para calcular a carência municipal. Os indicadores “Expectativa de vida”, “Proporção da população com seguro de saúde privado” e “IMRS Vulnerabilidade” tem o objetivo de dimensionar a carência

municipal da população do município na área da saúde. Já os indicadores “Renda *per Capita*” e “Índice de desenvolvimento Tributário⁴” buscam dimensionar a capacidade do município de financiar a saúde com recursos próprios.

Tabela 2 - Indicação de emenda per capita por nível de carência

Tipo de indicador	Indicador utilizado para medir a carência por recursos	Valor per capita iniciado para a saúde			
		33,3 % com mais carência		33,3 % com menos carência	
Carência	expectativa de vida (2010)	R\$	22,14	R\$	13,98
Municipal na Área da Saúde	% da população com seguro saúde (2017)	R\$	21,47	R\$	12,79
	IMRS - vulnerabilidade social (2016)	R\$	21,04	R\$	13,90
Capacidade Financeira	renda per capita (2010)	R\$	22,22	R\$	11,78
	índice de desenvolvimento tributário (2017)	R\$	25,78	R\$	11,56

Fonte: Índice Mineiro de responsabilidade Social – IMRS e Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – SIGCON. Elaboração própria.

Nas três variáveis utilizadas para medir a carência por recursos na área da saúde, os 284 municípios (que totalizam 33,3%) com os piores indicadores foram, em média, mais beneficiados pelo recurso parlamentar. A diferença na indicação *per capita* para os municípios com problemas mais urgentes na área da saúde foi consideravelmente alta. Nos três indicadores os 33,3% mais carentes receberam quase o dobro de recursos por habitante. No que tange aos indicadores utilizados para medir a necessidade fiscal dos municípios, a diferença foi ainda maior. Os municípios com menor capacidade de financiar seus próprios programas receberam um volume de recursos *per capita* muito superior.

Entretanto, analisar a destinação desses recursos traz uma série de desafios metodológicos. Uma destas limitações diz respeito à variação no tamanho dos municípios. Como a variável resposta utilizada na análise foi a “indicação *per capita*”, a discrepância entre o tamanho populacional dos municípios mineiros pode gerar distorções. A causa dessas distorções pode ser atribuída ao fato de, em localidades com populações muito pequenas, qualquer montante indicado pelos membros da ALMG torna-se alto quando analisado em valores *per capita*s. E, com

⁴ Índice de desenvolvimento tributário (IDT) – Índice que se propõe fazer uma leitura das condições e estágio de desenvolvimento da economia de um município/região ou país com base em sua estrutura de receitas.

uma análise mais apurada dos dados, constatou-se que são justamente esses municípios com poucos habitantes que figuram no grupo dos “33,3% com maior carência. Ou seja, municípios com populações pequenas tendem a receber volumes maiores em termos *per capita* e, coincidentemente, são esses municípios que figuram entre os 33,3% com os piores indicadores.

A tabela 3 a seguir divide os municípios em grupos populacionais:

Tabela 3 - Indicação de emenda per capita por nível de carência municipal (por faixa populacional)

Faixa populacional	Tipo de indicador	Indicador utilizado para medir a carência por recursos	valor per capita iniciado	
			33,3 % com mais carência	33,3 % com menos carência
Até 10 mil habitantes	Carência Municipal na Área da Saúde	expectativa de vida (2010)	R\$ 17,07	R\$ 18,12
		% da população com seguro saúde (2017)	R\$ 23,83	R\$ 19,50
		IMRS - vulnerabilidade social (2016)	R\$ 23,79	R\$ 21,91
	Capacidade Financeira	renda per capita (2010)	R\$ 27,30	R\$ 20,00
		índice de desenvolvimento tributário (2017)	R\$ 30,13	R\$ 17,20
De 10,01 mil até 40 mil habitantes	Carência Municipal na Área da Saúde	expectativa de vida (2010)	R\$ 12,23	R\$ 10,57
		% da população com seguro saúde (2017)	R\$ 13,74	R\$ 11,00
		IMRS - vulnerabilidade social (2016)	R\$ 14,15	R\$ 11,82
	Capacidade Financeira	renda per capita (2010)	R\$ 13,03	R\$ 11,95
		índice de desenvolvimento tributário (2017)	R\$ 13,96	R\$ 11,78
Mais de 40 mil habitantes	Carência Municipal na Área da Saúde	expectativa de vida (2010)	R\$ 6,53	R\$ 8,51
		% da população com seguro saúde (2017)	R\$ 6,72	R\$ 6,94
		IMRS - vulnerabilidade social (2016)	R\$ 8,13	R\$ 6,28
	Capacidade Financeira	renda per capita (2010)	R\$ 6,13	R\$ 6,10
		índice de desenvolvimento tributário (2017)	R\$ 5,84	R\$ 4,37

Fonte: Índice Mineiro de responsabilidade Social – IMRS e Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – SIGCON. Elaboração Própria.

Esse resultado, como um todo, tem duas implicações. Em primeiro lugar, revela que os municípios com poucos habitantes recebem, em termos *per capita*, volumes maiores de recursos. Há duas possíveis explicações para o sucedido. A primeira delas diz respeito à utilização da variável “Indicação per capita” como resposta aos indicadores de carência municipal. Municípios com uma população muito baixa tenderiam a receber valores mais elevados quando analisados de forma per capita, já que o denominador utilizado no cálculo é pequeno em termos quantitativos.

A segunda explicação é uma possível preferência dos parlamentares por municípios de pequeno porte para serem alvo de emendas, como argumenta Mesquita (2008):

Os políticos sabem que as emendas não surtiriam o efeito esperado nas grandes cidades, onde se encontram a maior parte dos eleitores. Não por acaso as emendas tem por *locus* as pequenas cidades (MESQUITA, 2008, p. 73)

Em segundo lugar, os resultados revelam que os municípios mais carentes por recursos na área da saúde não são privilegiados de forma evidente pelos membros da ALMG. A diferença entre a média de recursos *per capita* indicada para municípios com menor ou maior carência, apesar de ser relativamente alta em algumas variáveis, não permite afirmar que os parlamentares levam em conta a demanda dos municípios por recursos na área da saúde para tomar decisões. Ou seja, o fato de um município ter uma alta demanda por recursos na área da saúde em relação aos demais municípios, não significa que ele tem mais chances de receber recursos de um parlamentar nessa área.

De modo geral, os resultados convergem com os argumentos propostos pela literatura sobre o tema. As evidências produzidas nessa seção sugerem que, em termos gerais, não são utilizados critérios técnicos na alocação de emendas parlamentares. A próxima seção analisa a distribuição de emendas individuais, investigando a lógica por trás da alocação desses recursos e as possíveis estratégias eleitorais adotadas pelos membros da assembleia legislativa nesse processo.

5 DISTRIBUIÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

A proposta desta seção é mais complexa: investigar os fatores que influenciam na decisão alocativa dos membros da ALMG ao propor emendas. Afinal, que fatores são relevantes para que um município seja mais atraente para receber esses recursos?

Através do uso de análise exploratória de dados (estatísticas descritivas), essa seção se propõe a estudar os fatores que poderiam influenciar nas escolhas individuais dos parlamentares ao determinar as cidades a serem beneficiadas com recursos via emenda.

5.1 Redutos eleitorais

Essa seção tem como objetivo investigar a relevância ou não dos redutos eleitorais na alocação das emendas parlamentares individuais pelos membros das ALMG. Caso existam os distritos informais propostos pela literatura, seria esperado que os deputados estaduais de Minas Gerais utilizassem de sua posição privilegiada para atender estes redutos, o que significaria concentrar emendas parlamentares nas regiões que garantiram sua candidatura. Para investigar se os parlamentares indicam recursos às regiões que os elegeram foram utilizadas como unidades de análise as 12 mesorregiões propostas pelo IBGE.

Primeiramente, indo além dos objetivos dessa seção, é relevante discutir brevemente a concentração de votos dos membros da Assembleia mineira. Os dados das eleições de 2014 para deputado estadual de Minas Gerais indicam um alto nível de concentração de votos daqueles eleitos entre as 12 mesorregiões do Estado. Dos 77 deputados mineiros eleitos, 44 concentram mais de 70% dos votos em apenas uma das mesorregiões. Alguns apresentam um nível de concentração extremamente alto, 22 deputados concentram mais de 90% dos votos em uma das mesorregiões. Esse tema carece de estudos quantitativos mais densos, entretanto, de maneira geral, há indícios de que os deputados mineiros têm seus votos concentrados. Portanto, espera-se que eles concentrem seus recursos de emenda parlamentar individual no(s) território(s) que garantiu(ram) sua vitória na eleição.

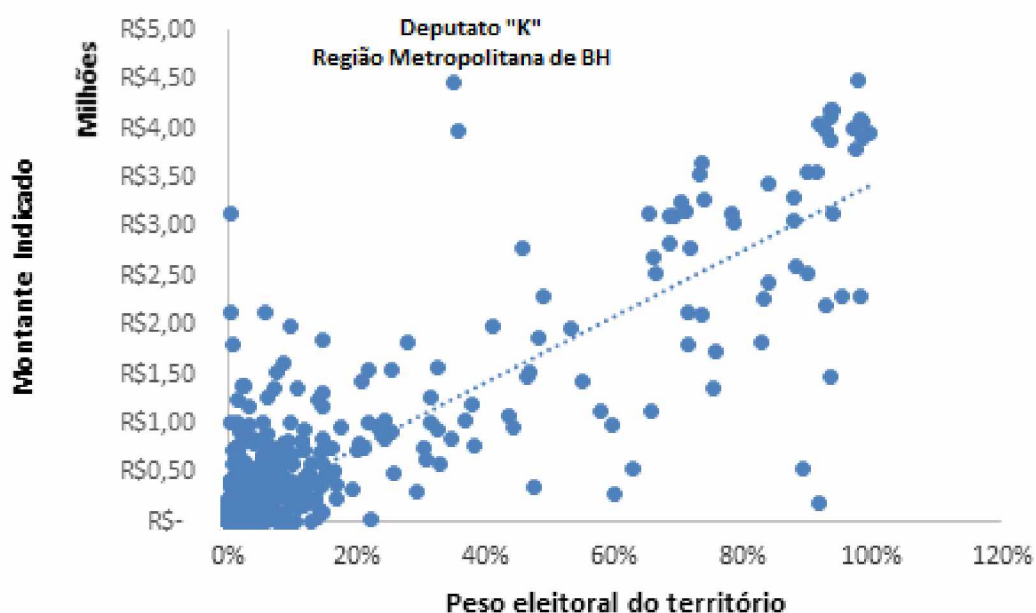
Para determinar se o desempenho eleitoral de um candidato em um território é um fator relevante na decisão alocativa dos deputados estaduais, foram

cruzadas as variáveis: **(i) montante total de indicações de emendas de cada deputado por território e (ii) peso eleitoral do território para o deputado(2014)**. Entende-se por peso eleitoral a porcentagem de votos recebidos em um determinado território em relação ao total de votos do parlamentar. Nesse procedimento estatístico, é possível saber a existência e a intensidade do relacionamento entre as duas variáveis através do coeficiente de correlação linear de Pearson. Foram analisados dados referentes a indicações de emendas dos anos de 2016, 2017 e 2018. Nesse período, era permitido que cada deputado indicasse R\$ 1,5 milhão por ano, totalizando um limite de R\$ 4,5 milhões por deputado no período da análise.

O resultado encontrado foi uma correlação entre as duas variáveis equivalente a (+) 0,88. O coeficiente encontrado no modelo pode ser considerado muito alto. Esse resultado evidencia que há uma relação muito alta entre o montante de recursos que um deputado estadual envia a um território com o seu respectivo desempenho eleitoral. De uma maneira geral, quanto mais votos o parlamentar recebe em determinado território, mais recursos via emenda ele indica a esse território.

O gráfico 2 representa a associação entre o montante de indicações do parlamentar no território e o peso do território no seu montante total de votos.

Gráfico 2 - - Indicação de emendas por peso eleitoral do território



Fonte: SIGCON e Tribunal Regional Eleitoral. Elaboração própria.

No gráfico 2, cada ponto representa o montante indicado por um parlamentar a um determinado território. O eixo vertical representa o montante de recursos enviado ao território, enquanto o eixo horizontal representa o peso eleitoral desta localidade para o deputado. São 77 membros da ALMG e 12 territórios analisados e, portando, existem 924 pontos representados no gráfico ($77 \times 12 = 924$). O deputado “K”, por exemplo, teve 35% dos seus votos na região metropolitana de Belo Horizonte e beneficiou esse território com R\$4.469.000,00 em indicações de emendas parlamentares individuais.

A linha de tendência indica, assim como o coeficiente de correlação linear de Pearson, que os deputados estaduais concentram seus recursos via emendas parlamentares nos territórios onde foi mais votado e, conseqüentemente, tendem a não beneficiar aqueles em que não obteve bom desempenho eleitoral. Nesse sentido, fica evidente que a lógica do comportamento parlamentar no processo alocativo é influenciado pelos resultados eleitorais. Essa prática vai de encontro ao conceito de “distritos eleitorais informais” proposto por Ames (2003). O argumento é de que os deputados cultivariam relações pessoais com determinadas regiões, logo beneficiariam essas localidades na distribuição de recursos para manter esses vínculos e, conseqüentemente, manter o eleitorado.

Portanto, há indícios de que o desempenho eleitoral do deputado estadual na mesorregião é um fator relevante no processo decisório de indicação de emendas em Minas Gerais. Sendo assim, os parlamentares tendem a canalizar seus recursos aos seus redutos eleitorais, ou seja, regiões onde conquistaram um grande número de votos nas últimas eleições. Entretanto, analisar apenas a distribuição de emendas tendo como unidade de análise as mesorregiões seria raso. Nesse sentido, a proposta das próximas subseções é aprofundar a pesquisa utilizando os municípios como unidade de estudo.

5.2 Distribuição de emendas aos municípios

Nessa subseção, a unidade de análise são os municípios. Essa perspectiva permite a introdução de novas variáveis e, conseqüentemente, um estudo mais aprofundado. Para investigar o processo de decisão alocativa dos recursos provenientes de emendas parlamentares em Minas Gerais, foram utilizados dados das indicações dos anos de 2017, 2018 e 2019. Para maior aprofundamento, limitou-se o

escopo de análise aos deputados membros dos principais partidos que compuseram a ALMG no período de análise - PSDB, PMDB e PT. Essas Legendas representavam juntas, 30 dos 77 parlamentares.

Apesar das distintas interpretações sobre o tema, em termos gerais, os resultados encontrados pela literatura apontam para os fatores políticos como os determinantes para explicar a distribuição de emendas. Três deles serão analisados por essa subseção: (i) distribuição de eleitores, (ii) dominância eleitoral e (iii) conexão partidária. Foram investigados quais desses fatores se aplicam ao comportamento dos deputados estaduais de Minas Gerais. Espera-se que os deputados apresentem padrões semelhantes na distribuição desses recursos.

5.2.1 Distribuição de eleitores

Ao tratar das estratégias eleitorais dos candidatos ao legislativo, o principal componente político analisado pela literatura é o voto. Sem dúvida, compreender a distribuição espacial de eleitores é de grande relevância para a compreensão da alocação de emendas. Neste trabalho, já foram produzidas evidências que indicam que os membros da ALMG beneficiam as regiões onde tiveram um bom desempenho eleitoral. Quanto maior o peso eleitoral da mesorregião para o parlamentar, maiores as chances de esta receber grandes volumes de recursos. Resta saber se quando as unidades de análise passam a ser os municípios, os votos influenciam com a mesma intensidade na proposição de emendas.

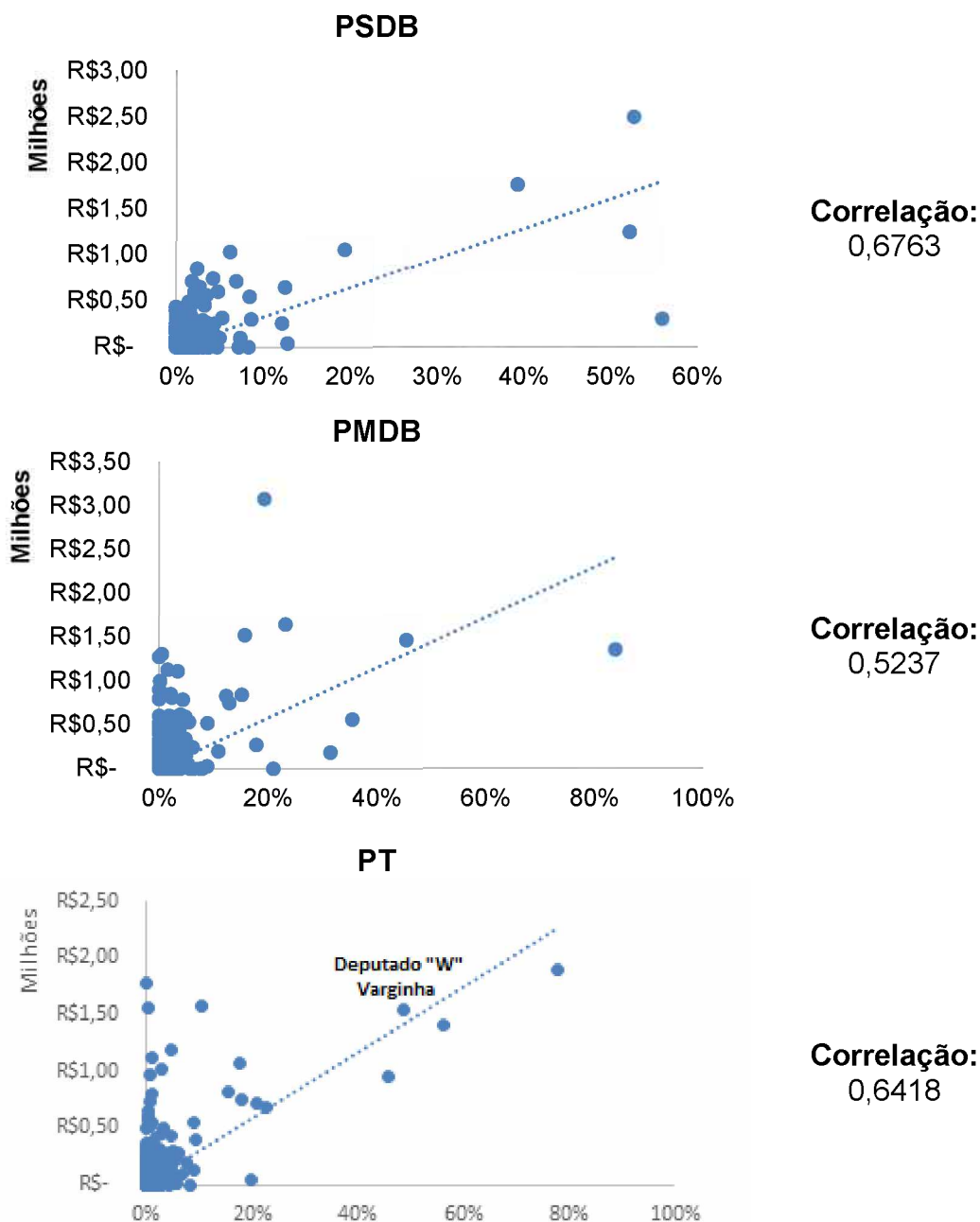
Como já foi abordado anteriormente, a literatura pressupõe que as decisões alocativas dos membros do legislativo estariam vinculadas à manutenção e formação de redutos eleitorais. A literatura assume a premissa de que a distribuição de votos é determinante na decisão do parlamentar como verdadeira.

Na sua grande maioria, os parlamentares fazem uso dessa prerrogativa apresentando emendas individuais e coletivas com políticas cujo objetivo é beneficiar os municípios onde obtiveram maior número de votos na eleição anterior — suas bases eleitorais. — como forma de maximizar suas futuras chances eleitorais. (PEREIRA E MUELLER, 2002)

O gráfico 3 representa a influência da quantidade de votos do deputado no município na distribuição de recursos pelo parlamentar. Para evitar que a variação na quantidade total de votos de cada um dos deputados prejudique a análise, foi utilizada

a variável “peso eleitoral do município para o candidato” (Votos do candidato no município/Total de votos). Além disso, foram calculadas para cada partido a correlação linear de Pearson.

Gráfico 3 - Peso eleitoral do município por proposição de emendas por partido



Fonte: SIGCON e Tribunal Regional Eleitoral. Elaboração própria.

O eixo vertical representa o montante de recursos enviado ao município, enquanto o eixo horizontal representa o peso eleitoral desta localidade para o deputado. Cada ponto representado no gráfico reproduz um município mineiro e um membro da assembleia de legislativa. Portanto, o gráfico que representa os

parlamentares do PSDB, por exemplo, possui 7677 pontos (9 deputados da legenda x 853 municípios). No gráfico que representa os membros da Assembleia petistas, observa-se que o deputado “W” indicou R\$1.545.800,00 ao município de Varginha, sendo que este tem um peso eleitoral de 49% para o deputado (49% dos votos recebidos pelo parlamentar “W” nas eleições de 2014 foram de Varginha).

Os resultados apresentados no gráfico 3 reforçam os argumentos de que o desempenho eleitoral dos candidatos nos municípios é determinante na alocação de emendas. Os deputados dos três partidos analisados privilegiaram as localidades em que foi bem votado. As linhas de tendência representadas nos gráficos, assim como o resultado da correlação linear, mostram um alto nível de associação entre essas variáveis. Portanto, de acordo com o apresentado, quanto maior o peso eleitoral do município para o parlamentar, maior a probabilidade dessa localidade ser privilegiada na alocação de seus recursos via emenda.

Entretanto, vale destacar que a intensidade da relação entre as variáveis votos e distribuição de eleitores foi consideravelmente mais intensa quando foram utilizadas as mesorregiões como unidade análise. Isso sugere que os parlamentares canalizam emendas para as regiões onde obteve bom desempenho eleitoral, mas que outros fatores além do número de eleitores fazem com que alguns municípios sejam mais atraentes para receber esse tipo de recurso aos olhos dos parlamentares.

Nesse sentido, os resultados dessa análise não permitem depreender que o desempenho eleitoral no município seja o único fator relevante na distribuição de emendas. Afirmar que os deputados indicam emendas em localidades onde obtiveram muitos votos seria simplificar a questão. O fato de o parlamentar ter sido bem votado no município não garante que ele o beneficie com a indicação de recursos. Assim como o fato de o parlamentar não ter recebido votos na localidade não impede que ele indique recursos.

5.2.2 Dominância

Como já discutido nesse trabalho, a dominância do parlamentar no município também é apontada pela literatura como um fator relevante no processo decisório. Ames (2003), propõe inicialmente a medida de dominação como o percentual dos eleitores conquistados pelo parlamentar em um determinado

município. Quanto maior a parcela dos eleitores do município obtidos pelo deputado, mais dominante ele é naquela localidade. Como medida sumária, o autor analisa a distribuição espacial desses municípios em que o parlamentar apresenta bom desempenho, para avaliar se estes municípios estão concentrados geograficamente, formando os “redutos eleitorais”, ou se estão dispersos pelo território.

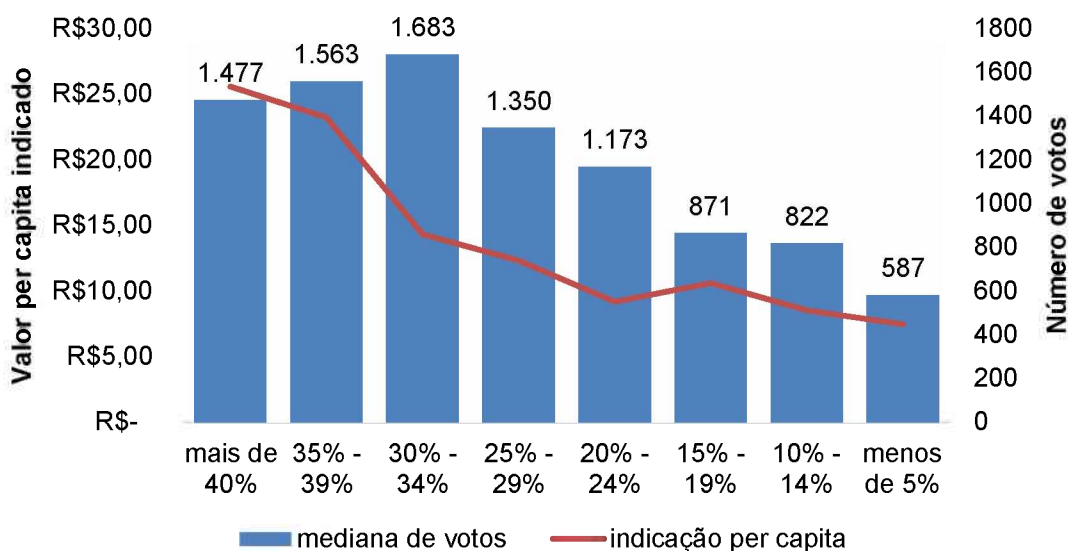
Pelo fato deste capítulo ter apenas os municípios como unidade de análise, foi utilizada apenas a primeira medida proposta por Ames. Portanto, a dominância do deputado em um município pode expresso pela equação a seguir:

$$\text{Dominância municipal} = \text{VDm} / \text{VTm}$$

Onde “VDm” são os votos de um candidato no município “m” e “VT” consiste no total de eleitores do município.

Os dados das eleições de 2014 para a ALMG indicam que de fato alguns municípios, majoritariamente de pequeno porte, são dominados por parlamentares. A tendência é de que deputados dominem municípios pequenos e compartilhem os municípios com grande número de eleitores com outros candidatos. Para verificar se parlamentares privilegiam os municípios pelos quais dominam com recursos orçamentários, foram relacionadas as variáveis: **(i) “dominação municipal”**; **(ii) “média de indicação per capita”**. Para uma melhor interpretação dos resultados, foi incluída a variável de controle “mediana dos votos nos municípios”. O gráfico 4, está representa a relação entre essas variáveis.

Gráfico 4 - Gráfico de indicação de emendas por faixa de dominância eleitoral no município



Fonte: Tribunal regional eleitoral e Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – SIGCON. Elaboração própria.

Primeiramente, as colunas que representam a mediana do número de votos por faixa de dominação revelam um fenômeno não muito intuitivo. O óbvio seria supor que os municípios pelos quais os parlamentares apresentam alto nível de dominância, superior a 40%, fossem responsáveis por volumes de votos aos parlamentares muito superiores aos demais. Entretanto, como dito anteriormente, os parlamentares tendem a dominar municípios de menor porte e compartilhar com adversários localidades onde há um grande número de eleitores. Por esse motivo, a mediana do número de votos se mantém alta, caindo mais significativamente quando os parlamentares conquistaram menos de 20% dos eleitores do município. Assim, os municípios pelos quais os deputados obtiveram 20% dos votos possuem uma relevância eleitoral (número de votos) semelhante aos municípios muito dominados.

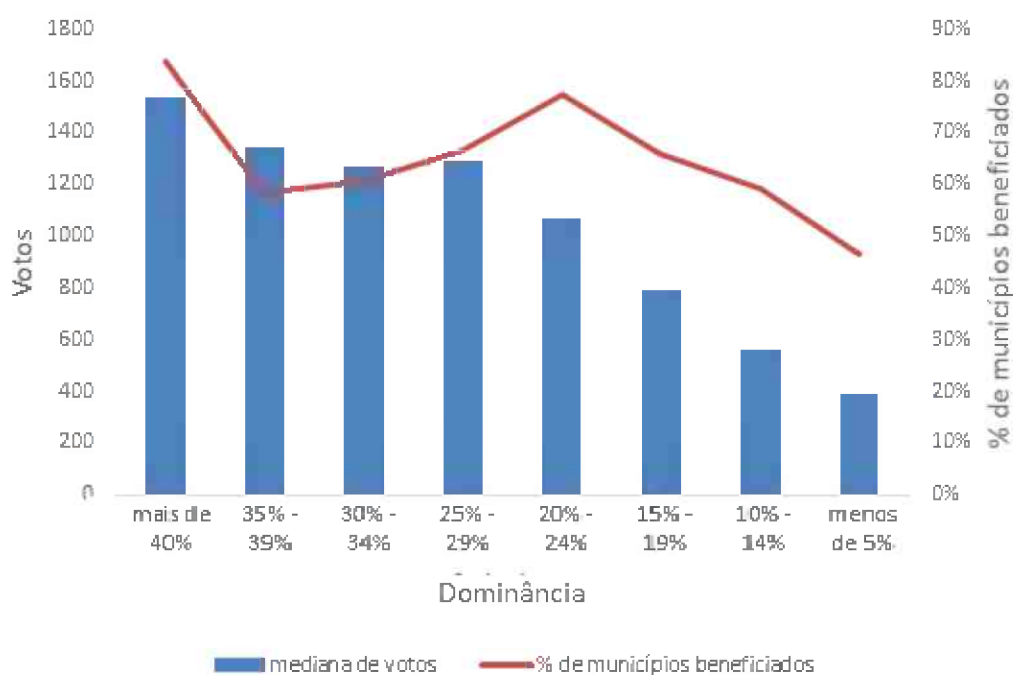
Em segundo lugar, os resultados mostram a existência do efeito da dominância municipal na alocação de emendas. Ao interpretar o comportamento das variáveis, percebe-se que o valor indicado *per capita* cai substancialmente com a queda da dominância, mesmo o número de votos permanecendo alto (como indicado pela mediana de votos). A explicação para esse comportamento dos membros da Assembleia Legislativa vai de encontro aos argumentos propostos pela literatura: os parlamentares privilegiam localidades pelas quais dominam.

Por exemplo, os parlamentares receberam quantidades muito próximas de votos em municípios pelo quais dominam mais de 40% dos votos e em municípios que receberam de 20% a 24% dos votos. Em contrapartida, o valor *per capita* de recursos indicados pelos deputados aos municípios onde obtiveram mais de 40% dos eleitores na última eleição é muito superior ao montante *per capita* indicado aos municípios pelos quais tiveram de 20% a 24% dos votos.

Entretanto, esse tipo de análise traz desafios metodológicos. Uma das limitações se refere à escolha da “indicação *per capita*” como variável resposta à dominação dos parlamentares pode estar causando distorções na análise. Como já foi dito, municípios de pequeno porte tendem a receber montantes por habitantes maiores. Nesse sentido, como os municípios dominados por parlamentares são majoritariamente de pequeno porte, a variável populacional pode ter distorcido os resultados.

Nesse sentido, foi realizada uma nova análise. O gráfico 5, por sua vez, utiliza a variável “Percentual de municípios beneficiados” como variável resposta à dominância municipal dos deputados.

Gráfico 5 - Gráfico do percentual de municípios beneficiado com emendas por faixa de dominância municipal



Fonte: Tribunal regional eleitoral e Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – SIGCON. Elaboração Própria.

Os resultados do gráfico 5, por sua vez, não mostram de forma clara a influência da variável “Dominância” no “percentual de municípios beneficiados”. A porcentagem de municípios beneficiados com emendas parlamentares se manteve alta, mesmo com a queda da dominância. Por exemplo, com base nos resultados apresentados, municípios com 35% a 39% dos votos destinados a um parlamentar teriam 59% de chances de receber uma indicação dele. Assim como municípios que tiveram de 10% a 14% dos votos destinados a um parlamentar, que também teriam 59% de chances de receber uma indicação dele.

Na primeira análise desta seção, os resultados sugeriram que os membros da Assembleia mineira tendem a fazer esforços ainda maiores por municípios que, além de terem conquistado uma grande quantidade de votos, dominam eleitoralmente. Já no segundo modelo, ao utilizar a “% de municípios beneficiados” como variável resposta à dominância, não puderam ser observados os mesmos resultados. Portanto, sob os critérios utilizados nessa pesquisa, é mais prudente afirmar que a dominância eleitoral não gerou impactos significativos no processo decisório de alocação de emendas individuais pelos membros da ALMG.

5.2.3 Conexão partidária

Como discutido em seções anteriores, o partido político do prefeito é tido pela literatura como um fator que influencia no processo decisório de alocação de recursos orçamentários pelos membros do legislativo. De acordo com essa vertente, os parlamentares privilegiariam os municípios governados pelo partido ao propor emendas.

Sobre a seleção dos dados há uma questão importante a ser destacada. Como já abordado anteriormente, os membros da ALMG podem enviar recursos tanto para as prefeituras, como para Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Ao analisar as conexões partidárias, Barone (2014) dividiu sua análise sobre a influência do partido dos prefeitos na proposição de emendas pelos membros da câmara dos deputados em: (I) indicações a prefeituras; (II) indicações à OSCs. A suspeita central do autor era que a proposição de emendas às Organizações da Sociedade Civil pudesse configurar um caminho alternativo para obter apoio em municípios que interessem eleitoralmente aos parlamentares, mas que são governados por opositoristas ao seu partido.

Portanto, segundo essa interpretação, a lógica da distribuição das emendas destinada às OSCs funcionaria ao contrário em relação às emendas às prefeituras. Ou seja, os parlamentares beneficiariam OSCs em municípios que não fossem governados por um membro do partido. Entretanto, os resultados obtidos pelo autor não deram suporte ao argumento, não havendo evidências de que os resultados das eleições municipais impacte na decisão alocativa dos parlamentares quanto às OSCs.

Nesta análise, optou-se por não separar as emendas propostas às prefeituras das propostas às OSCs. Primeiramente, devido à falta de evidências empíricas na literatura de que essa diferenciação seja relevante. Em segundo lugar, pelo fato de que, no período analisado, o montante de indicações às OSCs representa um percentual pequeno do volume total de recursos indicados.

A tabela 4 indica o comportamento dos membros dos três partidos na alocação de emendas. É possível observar, por exemplo, que os deputados do PMDB indicaram emendas para 50,3% do total de municípios governados por prefeitos do mesmo partido. Outra perspectiva de análise é a média de indicação *per capita*. Os municípios governados por prefeitos do PT, por exemplo, receberam em média R\$ 17,41 *per capita* em indicações de emenda pelos deputados petistas.

Tabela 4 - Indicação de emendas por categoria de prefeito

Município	PMDB		PSDB		PT	
	% municípios beneficiados	Média de R\$ per capita	% municípios beneficiados	Média de R\$ per capita	% municípios beneficiados	Média de R\$ per capita
Do mesmo partido	50,3%	R\$ 17,35	51,1%	R\$ 10,00	72,5%	R\$ 17,41
Da mesma coligação	40,0%	R\$ 5,39	47,2%	R\$ 9,62	43,0%	R\$ 4,64
Outros	29,8%	R\$ 7,33	46,9%	R\$ 6,24	45,5%	R\$ 5,12

Fonte: Tribunal regional eleitoral e Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – SIGCON. Elaboração própria.

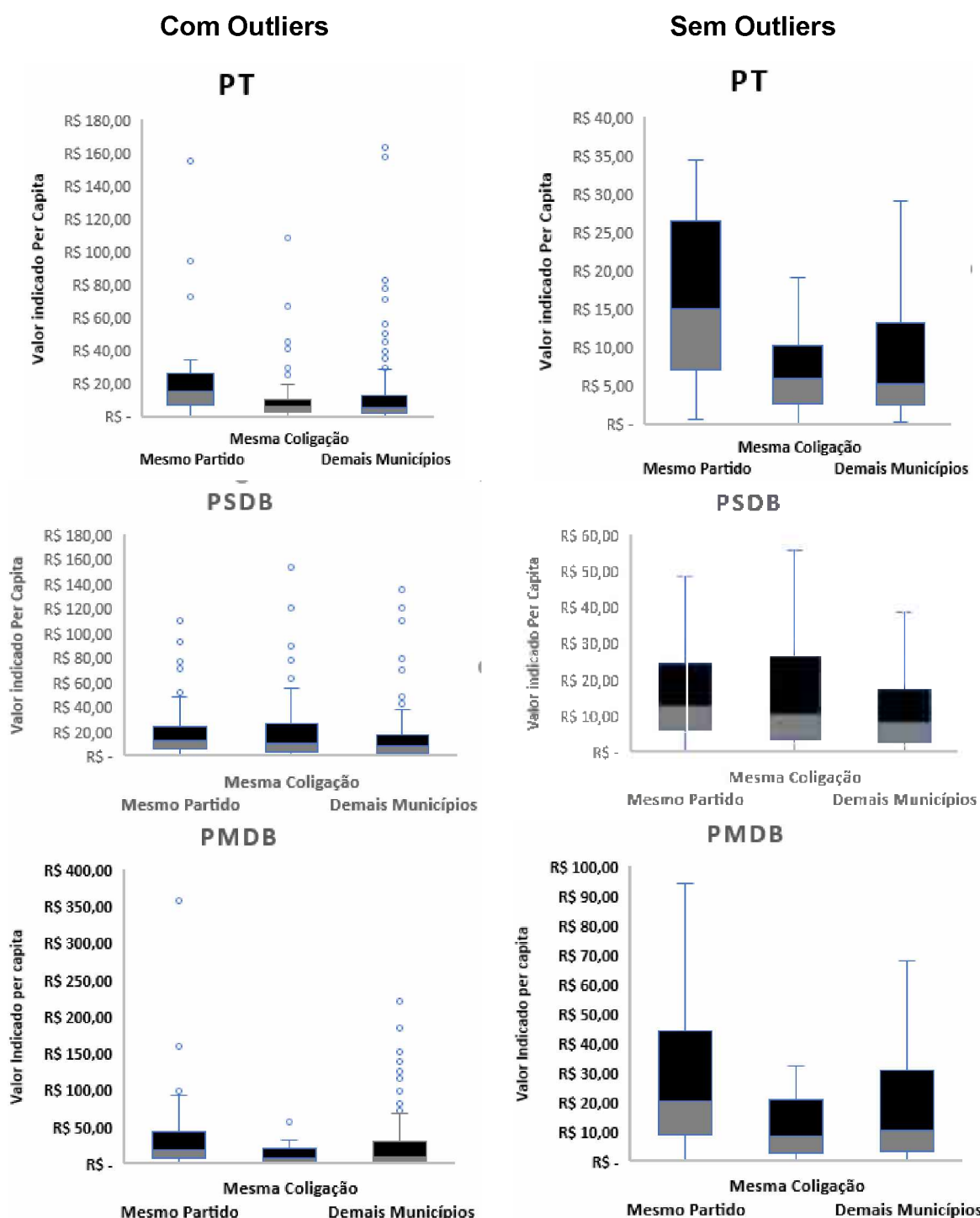
Nos três partidos analisados, os parlamentares apresentaram padrões de comportamento semelhantes, privilegiando os municípios governados pelo partido em detrimento dos demais. Essa conexão partidária pode ser observada tanto no que se refere à porcentagem de municípios beneficiados, quanto no valor *per capita* médio indicado a esses municípios. No que tange aos municípios governados por partidos

da mesma coligação os resultados mostraram pouca relevância. Apenas os deputados do PSDB demonstraram levar em conta a coligação dos prefeitos ao indicar emendas.

Além disso, vale ressaltar que os parlamentares tucanos não privilegiaram de forma tão acentuada os municípios governados pelo próprio partido como os parlamentares membros do PT e PMDB. A suspeita para essa diferença no comportamento está no cenário político mineiro nos anos de 2017 e 2018. Nesse período, o PSDB fazia parte do bloco opositor ao então Governador Fernando Pimentel, que ainda gozava de discricionariedade em executar ou não as emendas propostas, já que a PEC 96/2018 tornou a execução das emendas impositivas a partir de 2019. Já que o poder executivo tinha prerrogativa de não executar as emendas propostas, a suspeita é de que os membros da oposição não davam tanta ênfase aos municípios governados pelo próprio partido ao propor emendas para aumentar as chances de o recurso ser executado.

No gráfico 6, estão representados a distribuição de indicações *per capita* aos municípios divididos pela categoria de prefeito da localidade que recebeu a indicação. Estão expostos diagramas de caixa sem e com Outliers. Nessa análise, apenas os municípios que receberam recursos foram analisados.

Gráfico 6 - Indicação per capita de emendas por categoria de prefeito por partido



Fonte: Tribunal regional eleitoral e Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – SIGCON. Elaboração própria.

Os resultados desse segundo método de avaliar a influência das conexões partidárias reafirmam as evidências obtidas na análise anterior. O partido do prefeito novamente se mostrou relevante na decisão dos deputados estaduais. Nota-se que,

dos municípios que receberam recursos, aqueles em que os prefeitos são da mesma legenda foram beneficiados com um volume de recursos *per capita* superior.

Por fim, os resultados encontrados convergem para uma única direção: municípios governados por companheiros de legenda são mais atraentes aos olhos dos parlamentares para a indicação de emendas. Nesse sentido, além dos eleitores, os prefeitos também passam a figurar como alvos de recursos do tipo *Pork Barrel*, demandando recursos geograficamente localizados para seu município e, em troca, mobilizando votos para o propositor da emenda. As evidências sustentam os argumentos que defendem a existência de uma cooperação partidária como fundamental no sistema político brasileiro e, conseqüentemente, relevante na decisão alocativa dos membros da ALMG.

5.3 Limitações do estudo

É importante enfatizar que o processo decisório dos parlamentares na alocação de emendas é um objeto de estudo de alta complexidade. Várias são as possíveis motivações que podem levar um deputado a beneficiar um município com esse tipo de recurso. Alguns destes fatores que poderiam motivar uma indicação estão além do escopo de investigação desse trabalho científico. Nessa lógica, vários são os casos em que não é possível justificar através dos argumentos propostos por esse trabalho o aporte de uma emenda parlamentar a um determinado município.

Dos fatores que escapam à investigação desse trabalho científico, podemos destacar, por exemplo, o interesse de grupos de empresários que contribuem com recursos de campanha para os candidatos. Outro exemplo seriam acordos políticos firmados entre os membros da ALMG e lideranças informais, que podem ter como consequência a indicação de uma emenda. Nesse sentido, esse trabalho se propôs a indicar uma tendência entre os Deputados Estaduais de Minas Gerais na proposição de emendas parlamentares individuais.

Outra limitação deste trabalho diz respeito ao volume de dados analisados. Só se obteve acesso aos dados referentes às emendas propostas a partir do ano de 2015, ano em que estes passaram a ser organizados através do sistema SIGCON. Nesse contexto, só foram analisadas as indicações de emendas referentes a um único mandato parlamentar, de 2015 a 2018. Neste mandato os parlamentares indicaram

emendas nos anos de 2016 a 2019. Apenas no último ano (2019) houve um alto volume de indicações de emendas, fruto da PEC 96/2018, que aumentou significativamente a verba destinada a emendas parlamentares individuais (MINAS GERAIS, 2018). Nesse sentido, o expressivo aumento no volume de recursos e, conseqüentemente, dados disponíveis, faz com que o tema apresente um elevado potencial acadêmico para novos estudos nos próximos anos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou agregar novas informações ao debate sobre o funcionamento do sistema político mineiro e, principalmente, preencher a lacuna na literatura sobre a distribuição de emendas pelos membros da ALMG. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura sobre o comportamento dos membros do congresso nacional no que se refere à distribuição de recursos orçamentários. Em seguida, foi investigado se os argumentos propostos pelos autores que pesquisaram sobre o tema se sustentam quando os objetos de análise passam a ser os deputados estaduais de Minas Gerais.

Primeiramente, cabe destacar que as emendas parlamentares são um instrumento muito valorizado tanto pelos parlamentares, como para as comunidades que recebem esses aportes financeiros. Não foi objetivo deste trabalho desvalorizar ou criticar esse tipo de repasse de recursos. Nessa pesquisa, os deputados foram tratados como indivíduos racionais que buscam a reeleição ou subir degraus na carreira política. Partindo dessa premissa, foram investigados os critérios e as estratégias utilizadas por eles na alocação de emendas parlamentares individuais.

Na primeira proposta de análise do trabalho, foi investigado se os destinos das emendas parlamentares da saúde são os municípios que mais carecem de recursos nessa área. As evidências empíricas coletadas sugerem que critérios técnicos não sejam relevantes no processo de alocação desses aportes financeiros. Ainda que tenha sido utilizado apenas um ano como objeto de estudo na seção 4, o volume de recursos analisado e os resultados encontrados permitem inferir que a alocação desses recursos não é baseada em critérios técnicos. Ou seja, o fato de um município demandar mais recursos, por exemplo, na área da educação, não aumenta as chances dessa localidade ser beneficiada por um parlamentar com aportes financeiros para essa área. Essa constatação sustenta uma das principais premissas da literatura sobre o tema: fatores políticos são predominantes no processo de alocação de emendas parlamentares.

Após encontrar evidências que sugerem que os fatores técnicos não são relevantes, foram investigados os aspectos políticos que afetam a proposição de emendas. Os resultados encontrados apontam para a distribuição de ideias como o fator mais relevante no processo decisório. Este trabalho ratifica a ideia de “distritos

informais” e redutos eleitorais proposta por Ames (2003). Os deputados mineiros, de forma geral, têm seus eleitores concentrados em uma das 12 mesorregiões do estado que, por sua vez, é o alvo das emendas parlamentares individuais propostas por eles. É nítido que os parlamentares preterem as demais regiões do território mineiro em detrimento daqueles em que obteve um bom número de eleitores nas eleições anteriores. Dessa forma, entregando benefícios particularizados aos seus redutos, os candidatos buscam manter um vínculo personalista com seus eleitores para, nas eleições seguintes, serem recompensados novamente com votos.

Outro resultado que merece destaque é a importância das conexões partidárias no processo alocativo de emendas parlamentares. Assim como proposto pela literatura para o congresso nacional, o partido do prefeito demonstrou-se um fator relevante na decisão dos membros da ALMG. Através das evidências empíricas apresentadas fica evidente que os deputados mineiros privilegiam os municípios que são governados por prefeitos do seu próprio partido ao propor emendas.

Nem todos os argumentos propostos pela literatura puderam ser sustentados por esse trabalho. Ao explorar a dominância eleitoral do parlamentar no município, e a influência desse fator na decisão alocativa dos membros da ALMG, não foram encontradas evidências suficientes para sustentar o argumento proposto. Nesse sentido, é mais prudente afirmar que a dominância eleitoral do deputado no município não é um fator relevante.

As análises realizadas podem contribuir para um melhor entendimento da distribuição de emendas parlamentares em Minas Gerais. Os esforços empíricos desse trabalho mostram que a distribuição espacial de eleitores e as conexões partidárias são determinantes nas decisões dos Deputados Estaduais de Minas Gerais. Os resultados indicam que os membros da ALMG privilegiam com recursos orçamentários seus redutos eleitorais, assim como os municípios governados por prefeitos do mesmo partido. Esses seriam os alvos preferidos dos parlamentares por serem locais onde, teoricamente, os recursos enviados teriam uma maior recompensa eleitoral. Não sendo possível, através dos resultados, afirmar que critérios técnicos sejam relevantes nesse processo de alocação de recursos.

Por fim, cabe ressaltar o significativo aumento no montante de recursos do orçamento estadual destinado à proposição de emendas parlamentares individuais,

consequência da PEC 96/2018. Nos próximos anos, as emendas terão um peso muito maior para o orçamento, principalmente no que tange às despesas com investimento. Por essa razão, é importante que a administração pública estadual passe a acompanhar mais atentamente a distribuição desses recursos, com objetivo de garantir que sejam aproveitados da forma mais eficiente possível.

Algumas iniciativas afins de subsidiar a decisão dos deputados estaduais, canalizando as indicações para programas e ações prioritários do estado já foram tomadas pela administração pública para o orçamento de 2020. São exemplos o “Catálogo de Obras” e o “Portifólio para Emendas 2020”. Uma parceria entre a administração pública e os membros da ALMG seria o caminho mais razoável para a o processo de indicação dos recursos via emenda, conciliando os interesses dos deputados com as ações prioritárias da administração pública.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por pork: Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. POWER, Timothy.; ZUCCO JR., Cesar.(Org.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.

BAIÃO, Alexandre Lima. **Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público**. 2016. 121 fl. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17727/Tese%20de%20doutorado.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 maio 2019.

BAQUERO, Marcello. **Novos padrões de comportamento eleitoral nas eleições municipais de 1996**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/La Salle, 1997 apud PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados** – Revista de Ciências Sociais [online]. 2001, vol. 44, n.2, pp.133-172.. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

BARONE, Leonardo Sangali. **Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional**. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/leonardo_sangali_barone.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BORGES, A.; PAULA, C.; SILVA, A. N. “**Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo**”. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol. 24, nº 58, p. 31-58, 2016.

BONAT, Debora. **Metodologia da pesquisa**. 3.ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

BRASIL. **Emenda à constituição 86, de 18 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-86-17-marco-2015-780276-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 nov. 2019

CAREY, John M, e SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies* 14.4, 1995 apud BAIÃO, Alexandre Lima. **Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público**. 2016. Tese (Doutorado

em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17727/Tese%20de%20Odoutorado.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 out. 2019.

CASTRO, Barbara Mendes. **Orçamento impositivo no brasil**: uma análise das implicações de sua adoção pela união. 2015. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2138/1/Or%C3%A7amento%20impositivo%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

FERRAZ, Adriana *et al.* Emendas obrigatórias já custam R\$ 2 bilhões aos Estados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 set. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,emendas-obrigatorias-ja-custam-r-2-bilhoes-aos-estados,70003020757>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. FGV Editora, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Belo Horizonte: FJP. Disponível em: < <http://imrs.fjp.mg.gov.br/> >. Acesso em: 01 nov. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira. **O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais** – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509462/OED0016.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo orçamentário e comportamento legislativo**: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 737-776, 2005.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. 2008. 88p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MINAS GERAIS, Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. – 23. ed. – Belo Horizonte: **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, 423 p. 2019a.

MINAS GERAIS. **Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON**. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

MINAS GERAIS. **Emenda à constituição** 96, de 26 de julho de 2018. Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ALMG, Diário do Legislativo, Poder Legislativo, Belo Horizonte, 27 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade. **Catálogo de obras de Minas Gerais para a alocação de emendas parlamentares**, 2019b. Belo Horizonte: SEINFRA, set. 2019. Disponível em: <infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/catalogo-de-obras-seinfra-2019.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

NICOLAU, Jairo. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 4, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002>. Acesso em: 17 jun. 2019.

PEREIRA, Carlos e Mueller, BERNARDO. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão**: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45 n. 2, 265-301, 2002.

_____ ; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem?** Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.44, n. 2, 133-172, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>>. Acesso em: 28 out. 2019

PORTAL da Transparência do Estado de Minas Gerais, 2019. Propicia o controle social pelos cidadãos ao disponibilizar dados e informações públicas do Estado e de Municípios, além de oferecer ferramenta para solicitações de informações por meio da Lei de Acesso a Informação. Disponível em: <[HTTP://WWW.TRANSPARENCIA.MG.GOV.BR/DESPESA-ESTADO/DESPESA](http://WWW.TRANSPARENCIA.MG.GOV.BR/DESPESA-ESTADO/DESPESA)>. Acesso em: 24 set. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO. **Prefeito Jacques Barbosa recebe deputado Cherini e pede recursos para a comunidade**. Santo Ângelo, 2018. Disponível em: <<https://pmsantoangelo.abase.com.br/site/noticias/gabinete-do-prefeito/28389-prefeito-jacques-barbosa-recebe-deputado-cherini-e-pede-recursos-para-a-comunidade>>. Acesso em: 12 out. 2019.

POWER, Timothy.; ZUCCO JR., Cesar.(Org.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. *Belo Horizonte: Editora UFMG*, 2011

SAMUELS, David. **Progressive ambition, federalism, and pork-barreling in Brazil**. In MORGENSTERN, S; NACIF, B. (Ed.), *Legislative Politics in Latin America - Cambridge Studies in Comparative Politics*, 315-340, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, *apud* PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem?** Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 2, 133-172, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n.4, 54-76, 1993.

SANTANA, Vitor Leal. **Atraindo o Pork: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?** 2011. 92 fl. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8702/1/2011_VitorLealSantana.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.

SILVA, Glauco Peres da. **Uma discussão acerca das regras eleitorais do sistema político brasileiro e dos incentivos ao comportamento parlamentar**. 2009. 199 fl. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. **Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União**. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 10, 414-433. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n3/v14n3a03.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

ZUCCO, Cesar. **O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Editora UFMG, 2011.