

Josiana Fatima Saugo

**GEOGRAFIA DO VOTO E CONEXÃO ELEITORAL NO RIO
GRANDE DO SUL:1994-2006**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Ciência Política/UFRGS como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Marengo

Porto Alegre
2007

FOLHA DE APROVAÇÃO

Josiana Fatima Saugo

**GEOGRAFIA DO VOTO E CONEXÃO ELEITORAL
NO RIO GRANDE DO SUL: 1994-2006**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação
em Ciência Política/UFRGS como requisito parcial
para a obtenção do título de **Mestre** em Ciência Política.
Aprovada em 10 de outubro de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Marengo dos Santos - UFRGS (Orientador)

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Maria Izabel Noll –UFRGS

Prof^a. Dr^a Marcia Ribeiro Dias – PUC/RS

Dedico esta dissertação
Aos meus pais, Fermíno e Anéide;
Ao o meu noívo Nolí,
Às minhas irmãs Eliane e Líana e
Ao meu afilhado Gabriel.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que através do curso de Pós-Graduação em Ciência Política oportunizou a realização desta pesquisa e dissertação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, que ofereceu seminários e disciplinas que contribuíram para a reflexão e escolha do tema de investigação.

Ao Prof. Dr. André Marenco dos Santos que orientou este trabalho e com ele contribuiu apresentando sugestões e idéias.

Ao NUPERGS, na pessoa de Manoel, que disponibilizou o programa Atlas Gis, para a construção dos mapas eleitorais, bem como alguns dados eleitorais.

À Sandra, secretária do curso, que disponibilizou informações e serviços, bem como sua amizade para com uma mestranda do interior.

Às minhas colegas de apartamento, que toleraram e ouviram todas as dificuldades desta dissertação.

Ao meu afilhado, que aceitou minhas ausências e continuou crescendo. Às minhas irmãs por sua compreensão, carinho e incentivo. A meus pais, por seu amor incondicional.

Ao meu noivo, que com amor, incentivo e boa vontade me compreendeu e incentivou até o fim.

Aos meus amigos, que toleraram minhas ausências e continuaram sendo amigos.

Agradeço a Deus que me permitiu conservar a saúde de minhas faculdades mentais e a conclusão deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação aborda a Geografia do Voto, o Comportamento dos Legisladores através da proposição de Projetos de Lei Ordinária e de emendas ao Projeto de Orçamento do estado do Rio Grande do Sul e a Conexão Eleitoral gerada pelos incentivos advindos da arena eleitoral. Observamos como a Geografia do Voto está constituída neste Estado, com a construção de mapas da tipologia de reduto eleitoral dos parlamentares gaúchos. Examinou-se a proposição de Projetos de Lei entre 1995 até 2006 e de Emendas Orçamentárias, propostas de 1995 a 2002, com relação ao Partido e Geografia do Voto do autor. Através do Índice de Conexão, estudamos as emendas como recompensa dos votos dos eleitores. Por intermédio da comparação dos resultados eleitorais obtidos por parlamentares que tentaram a reeleição em 1998 e em 2002 observamos a proposição de emendas como estratégia de conquista de novos votos. Ambos os comportamentos caracterizam a Conexão Eleitoral. Os resultados encontrados demonstram que propor emendas não é uma estratégia eficiente para aumentar a quantidade de votos. A maior parte dos Projetos de Lei e das emendas foi proposta por legisladores de Partidos de centro e direita e com base de votos Concentrada. Percebemos que a Conexão Eleitoral é multifacetada, com incentivos para o comportamento particularista, bem como para o universalista. Dessa forma, esta dissertação se justifica pela relevância do tema, ausência de trabalhos empíricos a respeito, abordando o Rio Grande do Sul, e contribuição com o debate em algumas questões da Ciência Política.

Palavras chave: Ciência Política, Geografia do Voto, Conexão Eleitoral, Emendas Orçamentárias, Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This dissertation approaches Vote Geography, deputies' behavior, through prepositions of Law Projects and Budget Amendments in Rio Grande do Sul, and the Electoral Connection created by electoral arena incentive. It has been observed how Vote Geography is constituted in this State, with the construction of deputy's electoral maps. Law Projects proposed in 1995 until 2006 and the Budget Amendment proposed in 1995 until 2002 regarding Political Party and author of Vote Geography have also been examined. The Amendment as a reward for votes has been studied, through the Connection Index. Having compared electoral results from 1998 and 2002, we have observed the proposition of Amendments as a strategy to acquire new votes. Both behaviors characterize the Electoral Connection. The results show that the proposal of Amendments is not an efficient strategy to increase votes. Majority of Law Projects and Amendments were proposed by right and center party's deputies with Concentrated votes. We have realized that the Electoral Connection has many faces, with incentives for private or universal behavior. Therefore, this dissertation justifies it self by the importance of the subject, the absence of empirical work in Rio Grande do Sul, and contribution with the debate in some aspects of Political Science.

Key words: Political Science, Vote Geography, Electoral Connection, Budget Amendment, Rio Grande do Sul.

LISTA DE SIGLAS

Partidos

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PP/PPB/PPR: Partido Progressista/ Partido Progressista Brasileiro/ Partido Progressista Reformador

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PFL: Partido da Frente Liberal

PPS: Partido Popular Socialista

PC do B: Partido Comunista do Brasil

Siglas

ALERGS: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

TRE/RS: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul

RS: Rio Grande do Sul

C/D: Reduto Concentrado Dominante

C/ND: Reduto Concentrado e Não Dominante

F/D: Reduto Disperso Dominante

F/ND: Reduto Disperso e Não Dominante

RC: Regulação Concentrada

RD: Regulação Difusa

TRC: Transferência de Recursos Concentrada

TRD: Transferência de Recursos Difusa

IC: Índice de Conexão

PL: Projeto de Lei

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Exemplo de deputado com votação Concentrada Dominante	61
Mapa 2. Exemplo de reduto Concentrado e Não Dominante	62
Mapa 3. Exemplo de reduto Disperso Dominante	63
Mapa 4. Exemplo de reduto Disperso Não Dominante	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Classificação dos deputados estaduais eleitos com relação à concentração e fragmentação de seus votos	51
Tabela 2. Distribuição dos deputados estaduais com relação à variável Dominância	52
Tabela 3. Distribuição dos parlamentares por partido, pelo critério de Dominância	57
Tabela 4. Distribuição dos partidos de direita – PP/PPB/PPR, PFL, PTB, PL – seguindo o critério da Dominância	58
Tabela 5. Tipologias combinadas: Concentração + Dominância	59
Tabela 6. Distribuição dos Deputados Dominantes e Não Dominantes	60
Tabela 7. Distribuição dos Deputados com votação Concentrada e Dispersa	60
Tabela 8. Tipologia de Concentração e Dominância combinada	64
Tabela 9. Tipologia de Concentração e Dominância combinada por partido na eleição de 1994	65
Tabela 10. Tipologia de Concentração e Dominância combinada por partido na eleição de 1998	66
Tabela 11. Tipologia de votação combinada por partido na eleição de 2002	67
Tabela 12. Distribuição das emendas orçamentárias da 49ª Legislatura por ano e partido do autor	74
Tabela 13. Distribuição das emendas da 49ª Legislatura por tipo de votação e partido do autor	75
Tabela 14. Distribuição das emendas por ano e tipo de votação do autor	77
Tabela 15. Distribuição das emendas por autor e tipo de votação do mesmo	77
Tabela 16. Distribuição das Emendas por tipo de votação do autor e área da	

Emenda Orçamentária	80
Tabela 17. Distribuição das emendas por situação e tipo de votação do autor	81
Tabela 18. Distribuição das emendas orçamentárias pelo tipo de votação do autor e perfil da proposta	83
Tabela 19. Emendas por tipo de votação do autor e percentual de deputados com cada tipo de votação na 49ª Legislatura	83
Tabela 20. Classificação dos deputados estaduais de acordo com o Índice de Conexão e o tipo de votação	84
Tabela 21. Distribuição dos deputados pelo Índice de Conexão e partido	85
Tabela 22. Distribuição das emendas por ano de apresentação e partido do autor	87
Tabela 23. Distribuição das emendas por situação e partido do autor	88
Tabela 24. Distribuição das Emendas Orçamentárias por tipo de votação e autor	90
Tabela 25. Distribuição das emendas por partido e tipo de votação do autor	92
Tabela 26. Distribuição das emendas apreciadas por perfil e partido do autor	94
Tabela 27. Distribuição das emendas apreciadas por área e tipo de votação do autor	95
Tabela 28. Comparação do percentual de deputados com cada tipo de votação na Legislatura e do percentual de emendas propostas segundo o tipo de reduto eleitoral	95
Tabela 29. Distribuição dos parlamentares da 50ª Legislatura segundo o Índice de Conexão e o tipo de votação do deputado	96
Tabela 30. Distribuição dos parlamentares por partido e Índice de Conexão	97
Tabela 31. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e ano de proposição	103
Tabela 32. Distribuição dos PLs por partido do autor, situação e média <i>per capita</i> por bancada	104

Tabela 33. Distribuição dos Projetos de Lei por área e situação	105
Tabela 34. Distribuição dos Projetos de Lei por perfil e partido do autor	
Tabela 35. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e tipo de votação do autor	106
Tabela 36. Distribuição dos Projetos de Lei (sancionados, promulgados, vetados e rejeitados) por perfil e tipo de votação do autor.	108
Tabela 37. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e ano de proposição na 50^a Legislatura	109
Tabela 38. Distribuição dos Projetos de Lei por situação, partido do autor e média de PLs <i>per capita</i> por bancada de partidos	111
Tabela 39. Distribuição dos Projetos de Lei sancionados, rejeitados, promulgados e vetados por área de concentração e perfil	112
Tabela 40. Distribuição dos projetos por tipo de votação do autor e situação do Projeto de Lei	113
Tabela 41. Distribuição dos Projetos de Lei pelos anos da Legislatura e pela situação	116
Tabela 42. Distribuição dos PLs por partido do autor, situação do projeto e média <i>per capita</i> por deputado de cada bancada	118
Tabela 43. Distribuição dos Projetos de Lei por sua área de Concentração e pelo partido do autor	119
Tabela 44. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e tipo de votação do autor	120
Tabela 45. Distribuição dos Projetos de Lei pelo perfil e tipo de votação do autor	121
Tabela 46. Distribuição dos Projetos de Lei por área e por tipo de votação do autor	121
Tabela 47. Comparação dos resultados das eleições de 1994 e 1998 dos	

deputados que tentaram a reeleição	127
Tabela 48. Situação dos parlamentares da 49ª Legislatura na eleição de 1998	128
Tabela 49. Distribuição dos deputados pela geografia do voto e situação na eleição de 1998	129
Tabela 50. Variação de votos observando os municípios para os quais os deputados estaduais da 49ª Legislatura, que tentaram se reeleger em 1998, propuseram emendas orçamentárias	130
Tabela 51. Distribuição dos candidatos à reeleição em 1998 por partido, situação e variação de votos nos municípios para os quais apresentaram emendas orçamentárias	131
Tabela 52. Distribuição dos deputados por situação na eleição de 1998, tipo de votação e variação de votos nos municípios para os quais propuseram emendas	132
Tabela 53. Variação de votos na eleição de 1994 e de 1998 no estado do Rio Grande do Sul e nos municípios receptores de emendas	134
Tabela 54. Comparação dos votos obtidos por deputados estaduais que tentaram se reeleger em 2002	136
Tabela 55. Distribuição dos deputados estaduais que tentaram a reeleição por partido e situação na eleição de 2002	138
Tabela 56. Distribuição dos candidatos à reeleição por situação na eleição de 2002 e tipo de votação	139
Tabela 57. Variação de votos observando os municípios para os quais os deputados estaduais da 50ª Legislatura, que tentaram se reeleger em 2002, propuseram emendas orçamentárias	140
Tabela 58. Distribuição dos candidatos à reeleição em 2002 por partido, situação e variação de votos nos municípios para os quais apresentaram	

emendas orçamentárias 142

Tabela 59. Distribuição dos deputados por situação na eleição de 2002, tipo de votação e variação de votos nos municípios para os quais propuseram emendas 143

Tabela 60. Variação de votos na eleição de 1998 e de 2002 no estado do Rio Grande do Sul e nos municípios receptores de emendas 144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Percentual de diferença de votos da eleição de 1998 com relação à eleição de 1994.

126

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1.1 Problema de Pesquisa, Objetivos e justificativa da Dissertação	17
1.2 Motivação teórica: as diversas explicações para o comportamento dos deputados	18
1.3 Operacionalizando conceitos	21
1.4 A organização do trabalho	23
2 A TEORIA	26
2.1 Os modelos explicativos oriundos do Novo Institucionalismo: Modelo Distributivista, Modelo Informacional e Modelo Partidário	27
2.2 O sistema partidário, o sistema eleitoral e as relações entre poderes	31
2.3 Geografia do voto, Conexão Eleitoral e Preferências dos Legisladores	39
3 A GEOGRAFIA DO VOTO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL	49
3.1 A geografia eleitoral	49
3.2 Padrões de classificação geográfica por partido	53
3.2.1 Os partidos e a Concentração/Dispersão dos votos	53
3.2.2 Os partidos e a Dominância Política	55
3.3 A geografia eleitoral e a tipologia de classificação combinadas	58
3.4 Tipologia de Votação Combinada por partido	65
3.5 Apontamentos Finais	68
4 AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS: O CANAL DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS	71
4.1 A 49ª Legislatura (1995-1998) e as emendas aos projetos Orçamentários	74
4.2 As emendas orçamentárias na 50ª Legislatura (1999-2002)	86

4.3 Apontamentos Finais	97
5 OS PROJETOS DE LEI	100
5.1 A 49ª Legislatura e os Projetos de Lei	102
5.2 Os Projetos de Lei propostos pelos deputados na 50ª Legislatura	109
5.3 A 51ª Legislatura e os Projetos de Lei dos deputados	115
5.4 As três Legislaturas em perspectiva	122
6 REELEIÇÃO, GEOGRAFIA DO VOTO E CONEXÃO ELEITORAL	125
6.1 A disputa eleitoral em 1998	125
6.2 O confronto eleitoral de 2002	135
6.3 Apontamentos finais	146
7 CONCLUSÃO	149
REFERÊNCIAS	153

1 INTRODUÇÃO

Fazer Ciência Política no Brasil não é uma tarefa simples. O sistema partidário permite a existência de múltiplos partidos que defendem os mais diversos interesses. Grande parte das campanhas políticas é feita com ênfase na pessoa do candidato, garantindo ao deputado certa independência do partido. Na disputa eleitoral os candidatos competem por votos com seus colegas de partido e com seus adversários partidários. Além disso, os distritos eleitorais definidos por lei são os próprios Estados da Federação. Portanto, no caso das disputas para os cargos de deputado federal ou estadual, o método é proporcional, ou seja, a competição ocorre dentro de todo o distrito, e múltiplos são os representantes eleitos. Após a eleição, os eleitos devem se adaptar as regras das instituições políticas nas quais se inserem.

Vários autores se aventuraram nesta tarefa árdua de vislumbrar qual seria o melhor modelo explicativo para o funcionamento do Congresso Brasileiro e o comportamento de seus membros. Baseados nas teorias criadas pela Ciência Política dos Estados Unidos, os estudantes do Legislativo no Brasil encontraram distintos resultados, dependendo do modelo adotado para efetuar o estudo.

1.1 Problema de Pesquisa, Objetivos e justificativa da Dissertação

Dentro do contexto destes estudos, com argumentos diversos a respeito dos parlamentares brasileiros, se originou esta dissertação, que tem o seguinte problema de pesquisa: a geografia do voto influencia o comportamento dos deputados, com relação à proposição de Projetos de Lei Ordinária e emendas orçamentárias, gerando conexão eleitoral?

Para responder a esse problema, nosso objetivo principal foi traçar a geografia do voto no estado do Rio Grande do Sul e comparar a tipologia de votações com o comportamento dos deputados na Assembléia Legislativa. Dessa forma, buscamos vislumbrar a existência de conexão eleitoral, na qual os incentivos advindos da arena eleitoral perpassam as fronteiras do Legislativo. Além disso, vamos abordar a reeleição para o cargo de deputado estadual nas eleições de 1998 e 2002 e sua ligação com a proposição de emendas orçamentárias.

O recorte de pesquisa são os dados referentes aos deputados estaduais Rio Grande do Sul (ALERGS), no período de 1994 até 2006. Dados estes que abrangem as propostas de Projetos de Lei Ordinária, de autoria dos parlamentares, durante as Legislaturas de 1995-1998, 1999-2002 e 2003-2006 bem como as emendas orçamentárias individuais apresentadas

nos períodos de 1995-1998 e 1999-2002. Para traçar a geografia do voto utilizamos dados das eleições de 1994, 1998 e 2002.

Este trabalho se justifica pela importância de conhecer melhor o aspecto da Geografia do Voto no Rio Grande do Sul, já que há uma lacuna empírica neste sentido no estado. Além disso, as questões referentes à Conexão Eleitoral e ao comportamento dos parlamentares são fatores interessantes a ser estudados independentemente da localização geográfica do recorte de pesquisa.

O melhor entendimento do objeto da pesquisa necessita de uma breve explanação a respeito das correntes teóricas que moveram este estudo, que será feita no próximo item.

1.2 Marco teórico

Entre as explicações para as ações dos parlamentares brasileiros observamos que existem muitas controvérsias de resultados. De um lado temos a literatura, que apresenta a arena eleitoral como definidora do comportamento dos parlamentares. Nesta perspectiva, os deputados seriam estimulados a agir buscando conseguir sua sobrevivência política. O comportamento dos legisladores seria particularista, indisciplinado, bem como os partidos seriam fracos. Esta corrente parte do pressuposto, desenvolvido por Mayhew (1974), de que os deputados orientam sua vida parlamentar visando à reeleição, a chamada “conexão eleitoral”. Com uma adaptação do modelo criado por Mayhew, Mainwaring (1999) defende essa perspectiva para a explicação do caso brasileiro. Entretanto, ao invés de restringir o comportamento dos deputados à reeleição, este autor defende que para o Brasil a melhor racionalidade dos deputados é no sentido de conservar a carreira política, e seu comportamento é voltado ao particularismo e ao localismo.

De outro lado, é com um trabalho pioneiro, realizado por Figueiredo; Limongi (1995) que surge a crítica a essa perspectiva. Segundo esta abordagem, os deputados no Brasil seriam constrangidos a agir de acordo com a orientação dos partidos. Diferentemente da primeira corrente, estes autores acreditam que a tese de que os deputados são indisciplinados e orientados para o localismo e os partidos fracos não passa pelo teste empírico. Em sua pesquisa, estes autores vislumbram que o taxa de disciplina dos parlamentares na Câmara dos Deputados são altas e que estes seguem a orientação do líder do partido.

Em meio a estes dois extremos, Pereira; Mueller (2003) defendem que na realidade o que ocorre é que, ao invés de contraditórias, as duas perspectivas acima citadas são

complementares. Em outras palavras, os partidos são fracos na arena eleitoral, mas são fortes na arena legislativa. Além disso, esses autores dizem que os deputados agem seguindo as orientações dos partidos para ter a possibilidade de receber em troca de seu comportamento os recursos que serão repassados para suas bases eleitorais. Portanto, o comportamento partidário aconteceria em virtude das necessidades localistas.

Entretanto, existem autores que ao estudar o comportamento dos deputados o relacionam com a geografia eleitoral. Isto quer dizer que eles vêem o comportamento dos deputados como consequência da distribuição espacial dos votos que receberam. Ames (2003) apresenta uma tipologia de quatro células que permite classificar o tipo de reduto eleitoral do deputado. Este autor inova com relação aos estudos de autores como Fleischer (1974), pois inclui os índices de dominância dos deputados sobre seu reduto eleitoral além dos índices de concentração e dispersão utilizados até então. A tipologia criada por Ames pode ser resumida em quatro tipos de reduto eleitoral: Concentrado Dominante; Disperso Dominante; Concentrado Não Dominante; Disperso Não Dominante.

Nesta mesma linha de pesquisa, Carvalho (2003) apresenta a influência da geografia eleitoral sobre o comportamento efetivo dos deputados. Para tanto, com variáveis comportamentais e atitudinais, este autor demonstra que o comportamento mais ou menos paroquial relaciona-se com o tipo de reduto ao qual o deputado pertence.

Quanto à questão das preferências dos deputados, a literatura para o caso brasileiro é bastante vasta. A começar pelo trabalho de Santos (1995) que propõem uma tipologia pela qual é possível classificar as proposições legislativas. Segundo ela, os deputados podem propor leis que: transferem recursos de maneira concentrada e dispersam os custos por toda a sociedade (TRC); transferem recursos de maneira dispersa e concentram custos num grupo determinado (TRD); regulam questões pontuais de determinados grupos (RC); e leis que regulamentam questões referentes a toda a sociedade (RD).

Lemos (2001) utilizando a tipologia de Santos, ao estudar as propostas referentes à saúde e educação no período de 1988-1994 demonstra que, no Brasil, as políticas preferidas pelos legisladores não são as que concentram benefícios e dispersam custos, mas sim questões que abrangem toda a população brasileira. Ricci (2003) afirma que os legisladores brasileiros preferem políticas de cunho universal, pois a lógica eleitoral e os custos da informação são tais que a ação dos deputados precisa ultrapassar os limites paroquiais do distributivismo. Amorim Neto; Santos (2003) também verificam que as políticas mais propostas pelos deputados são as de nível nacional e as que menos são propostas são as de cunho localista.

Portanto, para estes autores, os deputados brasileiros propõem, apenas de maneira residual, leis que distribuem benefícios concentrados.

Ames (2003), entretanto, afirma que os políticos brasileiros preferem políticas distributivistas. Segundo este autor as condições sociais do país, bem como a sua geografia eleitoral, incentivam os deputados a agir em busca de benefícios para suas bases. Para Carvalho (2003) o equívoco de Ames é a generalização que ele faz utilizando apenas um dos redutos eleitorais classificados pela sua tipologia, tal seja, o deputado com votação concentrado-dominante. Este é o deputado que possui incentivos para reclamar benefícios para suas bases. Ames, portanto, desconsidera os demais deputados que podem ser incentivados no sentido de tomar posição e agir para que seus eleitores o reconheçam de forma mais abrangente.

Carvalho (2003) demonstra que ao se considerar todas as células da tipologia criada por Ames, cerca de metade dos deputados brasileiros (os que possuem dominância sobre os municípios nos quais recebem votos) são incentivados ao particularismo e ao localismo. Os demais deputados precisam mais do que recursos para suas bases, pois não lhes é possível reclamar crédito por sua obtenção. Estes tendem a apresentar projetos de caráter nacional. Portanto, para este autor, a geografia do voto dos parlamentares permite, de certa maneira, prever o comportamento dos deputados.

Alguns autores acreditam que a conexão eleitoral pode ser vislumbrada no Brasil enquanto para outros, como por exemplo, Santos (1999), os vínculos entre eleitores e parlamentares são demasiado fracos para que esta conexão possa ser levada em conta pelos cientistas políticos. Carvalho (2003) defende que o Brasil possui uma conexão eleitoral que é multifacetada, ou seja, parte dos deputados brasileiros é incentivada a perseguir recursos para suas bases enquanto outra parte é incentivada a tomar posição frente aos votantes; além disso, os partidos também são importantes nas relações entre deputados e eleitores.

As emendas ao Orçamento da União também tem sido parte importante das discussões. Vistas como moeda de troca entre poderes (AMES, 2001; PEREIRA e RENNÓ, 2001; AMORIM NETO, 2003), ou vistas como complementares da agenda do Legislativo e do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI; 2005), as emendas individuais dos deputados ao orçamento ocupam papel fundamental nas explicações das relações entre os dois poderes. Sua execução ou a simples reclamação de crédito pela emenda, para alguns autores, é o meio pelo qual o deputado pode estabelecer uma conexão profícua com seus eleitores.

1.3 Operacionalizando conceitos

Para classificar os partidos pelo eixo de ideologia utilizamos a linha definida por Carvalho (2003, p. 200):

No que se refere à classificação dos partidos no continuum esquerda-centro-direita, agrupamos as diversas agremiações partidárias em quatro blocos: 1 – direita: PFL, PTB, PPR, PL, PP; 2 – centro-direita: PMDB; 3 – centro-esquerda: PDT e PSDB; 4 – esquerda: PTB, PSB e PC do B. (CARVALHO, 2003, p. 200)

Para medir o grau de dominância será utilizada a fórmula: $\sum_i^n (v_i/p_i).(v_i/V)$ onde, i cada um dos municípios em que o deputado recebeu mais que 1% de seus votos, n = número de municípios em que isso ocorreu, v_i = número de votos recebidos pelo deputado na cidade i , p_i = número total de votos válidos para deputados na cidade i e V = total de votos recebidos pelo deputado em todo o estado. Diferentemente de Carvalho (2003) que utiliza os 15 municípios em que o deputado mais recebeu votos, utilizo os municípios em que o deputado obteve ao menos 1% de sua votação.

Já com o objetivo de classificar os deputados pelo critério de Concentração e Dispersão dos votos utilizo um procedimento semelhante ao de Carvalho (2003), no qual os deputados com votação com Concentração Alta são aqueles que conseguem concentrar em um único município 65% de sua votação e/ou nos 10 primeiros municípios obtêm um percentual da ordem de 85%; já os deputados com votação com Concentração Média são aqueles que angariam, em média, 40% dos votos num único município ou conseguem reunir 75% dos votos nos 10 primeiros municípios em termos de votos; para que consideremos a votação de um parlamentar com Dispersão Média este não pode obter em um único município mais de 30% do total de seus votos. O percentual acumulado nos 10 primeiros municípios pode chegar aos 60%; por fim, representantes com votação com Dispersão Alta são aqueles que, no primeiro município concentram, em média, 15% dos seus votos, ou acumulam um percentual de 50% nos 10 primeiros municípios.

As emendas e os Projetos de Lei serão classificados utilizando a tipologia proposta por Santos (1995) que contempla quatro tipos de decisão, tais sejam: Transferência de Recursos Concentrada, Transferência de Recursos Difusa; Regulação Concentrada e Regulação Difusa. Estes conceitos serão mais bem explicados no capítulo seguinte. Por hora é importante salientar que as emendas com Transferência de Recursos Concentradas são aquelas que podem

ser utilizadas como estratégia para conseguir e manter votos, pois destinam recursos a localidades definidas, além disso, devemos lembrar que os projetos orçamentários que efetivamente podem transferir recursos são de iniciativa exclusiva do poder Executivo. Portanto, as Emendas Individuais ao Orçamento são o meio pelo qual os deputados podem recompensar suas bases.

A classificação da área das emendas foi feita observando o tema central da emenda orçamentária, adotando as seguintes possibilidades: Saúde e Meio Ambiente, Educação, Transporte, Agricultura, Cultura e Turismo, Social, Desporto, Segurança, Saneamento, Habitação, Obras, Administrativa, Indústria, Impostos e Empresas. Já para a classificação dos Projetos de Lei adotamos as categorias que seguem: Social, Honorífico, Impostos, Administrativo, Patrimônio cultural e Projetos de Desenvolvimento.

Os bancos de dados das emendas individuais ao orçamento do Estado e dos Projetos de Lei abrangem variáveis como: deputado que propôs a Emenda ou o Projeto; Partido do parlamentar; conteúdo da Emenda ou Projeto (se TRC, TRD; RC; RD); Localidade para a qual a proposta é destinada; Área de concentração da proposta (se saúde, educação, transporte...), entre outras.

Minha hipótese principal é a de que existe conexão eleitoral no Rio Grande do Sul, porém ela está ligada à geografia do voto dos deputados estaduais.

As hipóteses secundárias relacionadas com a Geografia do Voto são:

- 1) Ser Dominante sobre a base é um incentivo para o comportamento particularista dentro do Legislativo. Portanto, os deputados que dominam seus redutos devem propor mais emendas orçamentárias que transferem recursos concentrados;
- 2) Ter votação Concentrada incentiva o comportamento paroquial, pois o parlamentar que concentra seus votos pode reclamar crédito pela proposição de emendas orçamentárias, sendo incentivado a propô-las;
- 3) Deputados com votação Concentrada e Dominante são os que mais propõem emendas orçamentárias que transferem recursos de maneira concentrada;
- 4) Deputados com votação Dispersa e Não Dominante são os que mais apresentam Projetos de Lei Ordinária, pois não podem reclamar crédito pela proposição de emendas e assim preferem demonstrar ao eleitor qual sua posição com relação a temas, nos termos de Mayhew (1974).

- 5) Testamos a hipótese da teoria distributivista de recompensa aos eleitores através recursos públicos angariados pelos parlamentares, relacionando o destino das emendas orçamentárias com a base de votos dos deputados.
- 6) A proposição de emendas que transferem recursos de forma concentrada geograficamente tem resultados positivos na tentativa de reeleição com o aumento de votos nos municípios de destino das proposições.

Como os partidos são variáveis importantes na análise em Ciência Política, apresentamos algumas hipóteses relacionando as siglas partidárias com a geografia do voto e o comportamento do deputado. São elas:

- 1) Deputados de partidos de direita (PTB, PP/PPB/PPR, PFL) são incentivados a propor emendas orçamentárias que transferem recursos para suas bases;
- 2) Parlamentares de partidos de esquerda (PT, PC do B e PSB) são incentivados a propor Projetos de Lei, demarcando posição, já que estariam menos preocupados em recompensar seus eleitores através de emendas orçamentárias;
- 3) Os partidos de direita elegem mais deputados que dominam seus redutos eleitorais;
- 4) Os partidos de esquerda elegem maior número de parlamentares Não Dominantes.

1.4 A organização do trabalho

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos. O capítulo dois será composto por itens que permitem melhor organização dos temas aqui expostos. No primeiro item, aponto os modelos explicativos que surgiram para a explicação do Congresso dos Estados Unidos e qual sua utilização para o entendimento do Legislativo brasileiro. Para tanto, utilizo os estudos de Limongi (1994), Ames (2003), Lemos (2001) e Carvalho (2003). No item que segue, apresento os debates a respeito dos incentivos advindos do sistema eleitoral e do sistema partidário brasileiro para o comportamento dos deputados no Brasil. Além disso, faço uma breve abordagem dos estudos sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Os estudos de Mainwaring (2001), Figueiredo; Limongi (1995; 2001; 2002; 2005); Pereira; Mueller (2003), Carvalho (2003); Ames (2003); Santos (1999), Mayhew (1974), Abranches (1988), serão apresentados para ilustrar estes temas. No terceiro item, são expostos os estudos

de Carvalho (2003) e Ames (2003) que serão utilizados por serem estudos sistemáticos sobre a geografia política no Brasil. Apresento também o trabalho desenvolvido por Fleischer, que é um dos primeiros trabalhos realizados no Brasil que diz respeito à geografia do voto. Abordando o tema das preferências dos legisladores exponho os estudos de Lemos (2001); Pereira; Rennó (2001) Pereira; Mueller (2002; 2003); Ricci (2003); Carvalho (2003); Santos (1995), Mayhew (1974).

O capítulo três tem como objetivo traçar a Geografia do Voto no estado do Rio Grande do Sul. Nele será feito o mapeamento das votações dos deputados gaúchos, e a comparação dos padrões encontrados nas eleições de 1994, 1998 e 2002, bem como serão relacionadas às tipologias de votação com o partido dos deputados.

O capítulo quatro tem como tema principal as Emendas Orçamentárias aos Projetos de Orçamento da 49ª e 50ª Legislatura. A proposição dessas emendas é relacionada com a geografia do voto do autor e seu partido, além da classificação geral das emendas por área e perfil. Neste capítulo também apresentaremos o Índice de Conexão, no qual, mediremos qual é o grau de correlação entre dez primeiros municípios, em termos de recebimento de maior percentual de votos, e o destino das emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares. Isso será feito com o intuito de verificar se os parlamentares destinam emendas orçamentárias às localidades onde mais receberam votos, testando assim a hipótese da teoria distributivista segundo a qual os parlamentares desenvolvem políticas que beneficiam suas bases eleitorais.

O capítulo cinco trata dos Projetos de Lei individuais dos parlamentares no período de 1995 até 2006. Nele, faço uma comparação da proposição de PL nas três legislaturas deste período, na qual estarão presentes a situação dos projetos, a área, o perfil e o partido de autoria das proposições de Lei Ordinária, bem como a geografia do voto dos autores. No fim do capítulo, as legislaturas em questão serão colocadas em perspectiva.

No capítulo seis minha abordagem focará o *claiming credit*^{*}, ou seja, a reclamação de crédito pela proposição das emendas orçamentárias individuais e distributivas, pelos deputados frente aos seus eleitores e, portanto, a importância das emendas para a reeleição dos parlamentares que as propõem. Será feita uma comparação dos votos dos deputados na eleição de 1998 em comparação com a de 1994, bem como da eleição de 2002 comparada com a de 1998.

Por fim, será apresentada a conclusão deste trabalho, na qual serão mostrados os principais apontamentos obtidos pela análise dos dados empíricos referentes à geografia do

* Reclamação de crédito.

voto dos deputados estaduais e ao comportamento dos parlamentares no tocante à apresentação de Emendas e Projetos de Lei, como também da influência da arena eleitoral na arena legislativa.

2 A TEORIA

Este capítulo é de fundamental importância, pois torna mais claro ao leitor como está organizado o debate dos temas que são abordados nesta dissertação. Com ele é possível perceber a relevância das temáticas aqui analisadas, bem como o tratamento a elas dispensado por autores da Ciência Política. Dessa forma, é possível vislumbrar como surge a problemática de pesquisa e também qual é a base teórica na qual se apóia este estudo.

No primeiro item apresento as perspectivas advindas do Novo Institucionalismo que tem como modelos explicativos principais as perspectivas distributivista, partidária e informacional. Todas surgiram explicando o comportamento dos parlamentares dos Estados Unidos. Veremos neste item como esses modelos foram importados para a explicação do comportamento dos deputados brasileiros.

O item seguinte passará brevemente pelos incentivos criados pelos sistemas eleitoral e partidário para o comportamento dos deputados. Mostraremos perspectivas distintas sobre a força e a coesão dos partidos, bem como do tipo de comportamento assumido pelos parlamentares brasileiros, além de explicações desse comportamento. Essas perspectivas vão desde a total fraqueza dos partidos até sua mais completa força e coesão, além de passar por níveis intermediários com a defesa de que a força do partido depende da arena em que se encontram, sendo fortes na arena legislativa e fracos na arena eleitoral. Nessa parte do capítulo também é apresentado o conceito de Presidencialismo de Coalizão, um sistema que permite a governabilidade do país mesmo com um sistema que parte da literatura afirma ser uma combinação que gera paroquialismo e dificuldades de governança.

O item 2.3 aborda primeiramente a geografia do voto e apresenta alguns estudos que utilizam essa variável para explicar o comportamento dos parlamentares. Esta revisão contém trabalhos realizados a partir da observação apenas da Concentração/Dispersão dos votos dos Deputados, bem como estudos com a inclusão de uma nova variável, apresentada por Ames (2001), a Dominância e a classificação dos redutos eleitorais. Também discuto o conceito de Conexão Eleitoral e os diversos estudos a respeito do comportamento dos deputados e sua relação com as eleições, com trabalhos favoráveis e contrários a essa perspectiva. Outro aspecto apresentado neste item é a tipologia de classificação de Santos (1995), com a qual é possível traçar o perfil das legislações apresentadas pelos parlamentares.

2.1 Os modelos explicativos oriundos do Novo Institucionalismo: Modelo Distributivista, Modelo Informacional e Modelo Partidário

Em resposta às perspectivas comportamentalistas, que foram influentes nas décadas de 1960 e 1970, surge uma corrente de pensamento que introduz as Instituições Políticas como uma nova variável para explicar os resultados sociais e políticos. Essa corrente busca elucidar o papel das instituições na determinação dos resultados políticos e sociais. (HALL; TAYLOR, 2003).

Os trabalhos do Novo Institucionalismo, como ficou conhecido, foram influenciados por algumas conclusões obtidas por teóricos da escolha racional como Arrow (1963) e McKelvey (1976) (*apud* LIMONGI, 1994*) que, com o Teorema da Impossibilidade e com o Teorema do Caos, verificaram que se os atores apenas utilizassem suas estratégias racionais para tomar decisões, estas seriam completamente instáveis. Então, para explicar a estabilidade das decisões tomadas no Congresso dos Estados Unidos, os novos institucionalistas afirmam que a existência de equilíbrio se devia à presença das Instituições. Essa literatura sugere “que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Esses constrangimentos e limites acabam por explicar o resultado do comportamento” (LIMONGI, 1994, p.8).

Os modelos que surgiram derivados do Novo Institucionalismo, para explicar o funcionamento do Congresso norte americano, foram: o Distributivista, o Informacional e o Partidário. Embora com alguns pontos em comum, estes modelos se diferenciam substancialmente como veremos a seguir.

A unidade de análise da perspectiva distributivista é cada deputado, individualmente, sendo que todos eles buscam a reeleição. Dessa forma, a arena eleitoral tem influência direta sobre o Legislativo. Os parlamentares desenvolvem três tipos de atividades: a publicização da reputação pessoal; a tomada de posição em relação a temas; e a reivindicação de crédito pela alocação de benefícios desagregados. Sendo que os deputados enfatizam, em suas estratégias de campanha a implementação de políticas particularistas e com delimitação geográfica da população que receberá o recurso (CARVALHO, 2003).

O modelo distributivista parte do princípio de que os parlamentares desejam se reeleger e que orientam suas ações para atingir esse fim. Portanto, as preferências dos

* ARROW, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. 2ª ed., New Haven, Yale University Press, 1963. MCKELVEY, Richard. Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. *Journal of Economic Theory*, nº 19. p. 472-82. 1976.

deputados quanto às políticas públicas que oferecem benefícios concentrados e dispersam custos podem ser explicadas por que as chances de se reeleger estão ligadas positivamente com os benefícios que conseguem angariar para seu eleitorado. Esse sistema se organiza através dos redutos eleitorais, por que é através deles que o político conhece as preferências dos que votaram nele (LIMONGI, 1994; LEMOS, 2001).

Entretanto, as políticas apenas serão efetivadas se a maioria do Congresso as aprovar. Surge então o chamado *logroll*, isto é, a troca de votos entre os parlamentares para que cada um aprove as políticas que beneficiem seu eleitorado. As instituições só existiriam para regular e estruturar essa troca, facilitando a cooperação em busca das políticas distributivistas. E o sistema de comissões do Congresso dos Estados Unidos é o mecanismo pelo qual os custos de troca são diminuídos, e é o eixo pelo qual se organizam as atividades Legislativas (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003). Os membros das comissões são selecionados pelos partidos. Porém, para os distributivistas são os interesses individuais que prevalecem sobre os do partido e do próprio Congresso. Para tanto, o Congresso possui regras como, por exemplo, o “poder de fechar as portas”, que permitem que as decisões tomadas no interior das comissões sejam apenas ratificadas ao serem apreciadas em plenário. As comissões seriam organizadas de maneira homogênea, já que, cada legislador participaria da comissão de seu interesse. Através do sistema de comissões os deputados têm certeza dos resultados de suas políticas. Para Mayhew (1974), o Congresso se organiza de tal forma que facilita as necessidades eleitorais de seus membros. Os partidos, nesta perspectiva, atuam no Legislativo apenas de maneira funcional no sentido de obter políticas que lhes propiciem vencer eleições. Dessa forma, para este autor, quem deseja compreender o funcionamento do Congresso dos Estados Unidos deve utilizar como unidade de análise cada um dos deputados e não os partidos.

Este modelo, originado na situação de pós-segunda guerra mundial, desconsidera o sistema partidário. Essa é uma das críticas mais contundentes que é dirigida ao modelo distributivista, principalmente pelos defensores da perspectiva partidária. É importante lembrar que todos os modelos aqui apontados foram criados para explicar o Congresso norte-americano, mas são reclamados, por alguns autores, para explicar o funcionamento do Congresso brasileiro.

Ames (2003) propõem que as Emendas Individuais ao Orçamento da União equivalem ao sistema de Comissões dos Estados Unidos. É com elas que os deputados recompensam seus eleitores e cultivam suas bases eleitorais. Desta maneira, o modelo distributivista seria

válido para o caso brasileiro, pois os deputados teriam um comportamento particularista, perseguindo benefícios com um alvo pré-definido: suas bases eleitorais.

Uma das conclusões a que chega Ames, é a de que o fisiologismo cimenta as coalizões parlamentares.

No Brasil, os partidos não podem controlar seus membros e são os indivíduos ou grupos que negociam sua cooperação em troca de vantagens ou concessões particularistas, o controle da agenda legislativa significa que a maioria das leis inclui um componente de fisiologismo. (Ames, 2003, p. 35)

Lemos (2001) também aposta na perspectiva distributivista quando constrói sua hipótese de trabalho relativa às propostas nas áreas de saúde e educação. Entretanto, os resultados de sua pesquisa acabam por refutar sua hipótese principal e traçam um perfil das preferências dos parlamentares que está longe de ser distributivista. Entretanto, essa autora não analisa as emendas orçamentárias, que representam a possibilidade real de transferência de recursos por parte dos deputados.

Carvalho (2003), testando algumas hipóteses advindas da perspectiva distributivista, conclui que parte dos deputados da Câmara Baixa brasileira age orientada pela lógica particularista tão enfatizada no modelo distributivista. Essa parcela demonstra a influência da arena eleitoral na arena legislativa nos termos de Mayhew (1974).

O modelo informacional, segundo Limongi (1994), surge como dissidência ao modelo distributivista. Ele se baseia em dois postulados principais: o do primado da decisão majoritária e o postulado da incerteza. As decisões são tomadas, em última instância, pela maioria do Congresso e os congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas aprovadas.

Esse modelo, como é sugerido por seu nome, baseia-se na desigualdade de informações que cercam os legisladores. As instituições são necessárias, portanto, para que os que detêm a informação compartilhem-na com os demais congressistas e dessa forma, a incerteza que cerca as decisões seja reduzida. Como ocorre na versão distributivista, a atividade legislativa é estruturada pelo sistema de comissões. Entretanto, essas são representativas do Congresso, ou seja, heterogêneas, o que torna as decisões tomadas em seu interior reflexo da preferência do eleitor mediano (LIMONGI, 1994).

Em ambas as perspectivas os partidos são fracos e não exercem influência nas decisões tomadas nas comissões. Porém, muitos são os pontos de divergência entre esses modelos. Enquanto os distributivistas focalizam as comissões pelo aspecto da demanda, os defensores da perspectiva informacional focalizam o aspecto da oferta, sendo assim, o que se busca é

minimizar as diferenças entre as preferências das comissões e do plenário, o que poderia aumentar a incerteza quanto aos resultados das políticas (CARVALHO, 2003).

No Brasil, a perspectiva informacional não é muito utilizada para o estudo do Legislativo. Recentemente, Santos; Almeida (2005) apresentam um trabalho que utiliza a perspectiva informacional e sua importância para a seleção dos relatores de comissões. Para os autores, embora os relatores não tenham nenhum poder institucionalizado, eles são atores influentes no processo decisório da comissão. Sua importância é devido a sua função de agente informacional, e o uso estratégico dessa prerrogativa é a origem do poder do relator.

Por fim, a perspectiva partidária. Para os teóricos adeptos dessa abordagem, o sistema de comissões “deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos” (LIMONGI, 1994). Cox; Mc Cubbins (1993) (*apud* LIMONGI, 1994*) buscam reinterpretar as versões distributivista e informacional que desconsideram a importância dos partidos no sistema de comissões. Utilizando uma distinção entre as votações que envolvem temas no interior da agenda do partido e votações com temas fora dessa agenda, estes autores revelam que no interior da agenda partidária não ocorre declínio da coesão partidária. Cox; Mc Cubbins não buscam comparar a força dos partidos dos Estados Unidos com a dos partidos europeus, mas rejeitam a desimportância dos partidos no processo decisório. Porém, para Limongi, o grande achado destes autores é que “Eles mostram que a principal fonte de poder dos partidos advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão” (LIMONGI, 1994, p. 28). Portanto o poder dos partidos é dado pelo poder que eles têm de controlar a agenda dos trabalhos legislativos definindo quando e o que será apreciado em plenário, inclusive as propostas advindas das comissões. Isso significa dizer que o partido majoritário tem poder para não incluir na pauta proposições contrárias as suas preferências que acabarão engavetadas.

No Brasil, essa perspectiva é impulsionada pelo trabalho de Figueiredo; Limongi, que em 1995, apresentam uma nova perspectiva sobre a vida política no Brasil. Com um estudo das votações nominais dos Deputados Federais brasileiros no período de 1989 até 1994 esses autores encontraram dados que contradiziam as afirmações de que o Legislativo no Brasil seria contaminado por parlamentares indisciplinados e partidos sem poder de controlar seus membros.

Além disso, Figueiredo; Limongi (2001) verificam que o Congresso Nacional Brasileiro não é um impedimento para a boa governabilidade do país. Notaram que, entre o

* COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press. 1993

período de 1989 até 1998, 69% dos projetos propostos pelo Executivo foram aprovados pelo Legislativo e se tornaram lei no ano em que foram apresentados. Além disso, observaram que é muito alta a taxa de aprovação dos projetos em que o Executivo têm prerrogativa de iniciativa, ou seja, dos projetos que apenas esse poder tem direito institucional de propor, como por exemplo, o Projeto de Lei Orçamentária. Através de coalizões governamentais, o Legislativo vota a agenda do Governo. Porém esses autores notam que o apoio dos parlamentares ao Executivo é devido muito mais à fidelidade partidária que à governamental, já que em caso de dissensão entre o líder do governo e o do partido o deputado segue o líder partidário.

Em lugar de partidos fracos, indisciplinados e legisladores imprevisíveis e individualistas, estes autores, a partir de sua pesquisa empírica, vislumbram uma Câmara dos Deputados com certa previsibilidade nos resultados das votações. Em suas análises, os partidos no Brasil seriam capazes de impor disciplina a seus membros através de mecanismos criados pelo Regimento Interno do Congresso Nacional, tais como o Colégio de Líderes e da Mesa Diretora. Nesse sentido, os autores defendem que os incentivos gerados pelo sistema eleitoral são barrados às portas do Congresso.

Essa nova perspectiva gerou grande parte do debate entre os defensores de que o funcionamento do Legislativo brasileiro se assemelha ao do Congresso norte americano. Em termos mais gerais, a discussão passou a ser sobre qual o melhor modelo para explicar e prever o comportamento dos deputados no Brasil. Onde havia a predominância do modelo distributivista, surge como alternativa uma abordagem partidária.

Como é possível perceber, o sistema partidário, o sistema eleitoral e as relações Executivo-Legislativo figuram com certa importância para a análise do comportamento dos parlamentares. O próximo item refere-se exatamente às diversas perspectivas sobre esses temas.

2.2 O sistema partidário, o sistema eleitoral e as relações entre poderes

Até meados dos anos 1990, predominava, na teoria, a ênfase de que as Instituições Políticas no Brasil e mais especificamente de que o sistema eleitoral brasileiro gerava grandes incentivos para um comportamento paroquial dos deputados com relação às suas bases eleitorais. Além disso, um sistema que combina presidencialismo, federação, lista aberta para a escolha dos legisladores e multipartidarismo é apresentado na literatura como um sistema

que sofre de todas as patologias responsáveis pelo alto custo de governabilidade e por partidos fracos na arena eleitoral (PEREIRA; MUELLER, 2002).

O sistema partidário brasileiro tem baixo nível de institucionalização, o que, para Mainwaring (2001) pode ser um problema para o bom funcionamento da democracia. A institucionalização é “um processo pelo qual uma prática ou organização se estabelece e é amplamente reconhecida. Na política, o conceito de institucionalização implica que os atores têm expectativas claras e estáveis a respeito do comportamento dos outros atores” (2001, p. 56).

Num sistema partidário institucionalizado os agentes criam expectativas e se comportam acreditando que as regras da competição continuarão prevalecendo. Para Mainwaring, a institucionalização afeta a estabilidade dos sistemas políticos, pois sendo institucionalizado o sistema, as organizações políticas fazem diferença, as pessoas se identificam, legitimam e acreditam nos partidos e estes se enraízam no seio da sociedade.

A falta de institucionalização impede que os partidos sejam os fatores definidores do voto. Os eleitores votam em função de outras características, tais como, as qualidades pessoais do candidato. Esse é um fator importante para o caso brasileiro, pois se realmente o sistema do país é pouco institucionalizado, o comportamento não só do eleitor, mas também do representante, pode ser relacionado com o voto pessoal.

Mainwaring (2001) sugere que o Congresso do Brasil está constituído, com exceção do PT, de partidos de *catch-all*. Estes partidos “são pouco disciplinados no Congresso e raramente tentam obrigar os políticos a seguirem o voto da liderança” (2001, p.179). Os parlamentares votam de acordo com suas opiniões e os partidos não lhes impõem sanções pelo comportamento infiel. Isso sem falar na liberdade de trocas de siglas partidárias o que amplia a autonomia dos deputados com relação ao partido ao qual pertencem.

As campanhas feitas por partidos de *catch-all* são organizadas em torno do voto pessoal e da pessoa do candidato e tidas por Mainwaring, como mais individualistas que as dos congressistas norte americanos onde os partidos controlam a campanha financeiramente. Apesar disso, o autor defende que os partidos mais a esquerda, mais exatamente o Partido dos Trabalhadores, são coesos e diferentes dos partidos de *catch-all*.

Para Mainwaring,

Os partidos brasileiros caracterizam-se por organizações frouxas, que permitem que os políticos atuem com desconsideração das regras e compromissos. Falta-lhes coesão; muitas vezes são as disputas locais entre caciques, e não as grandes questões políticas ou ideológicas que determinam a filiação de um partido. Em

suma, as organizações partidárias brasileiras são pouco institucionalizadas. (MAINWARING, 2001, p.220)

A fraqueza dos partidos como atores do sistema partidário deve-se ao tipo de organização do próprio partido. A força do partido pode ser indicada pela capacidade das lideranças de compelir sua base a determinado tipo de comportamento. Mas também, pode ser indicada pelo preço (em recursos, benefícios para as bases eleitorais dos representantes) que esta liderança precisa pagar para obter disciplina de seus membros.

Este mesmo autor acredita que o comportamento dos partidos é modelado pelos incentivos criados pela legislação partidária e eleitoral. As instituições determinam como os políticos conseguirão atingir alguns objetivos. Mainwaring adapta a perspectiva segundo a qual o maior objetivo dos políticos é ganhar eleições. Essa abordagem refere-se ao caso dos Estados Unidos, onde os políticos precisam conquistar votos pessoais tanto para se candidatar quanto para ser eleitos. Além disso, os congressistas norte-americanos dão muito mais importância à reeleição do que os brasileiros, que consideram a carreira legislativa apenas como um meio de conseguir outros cargos. Além disso, o autor considera a carreira política dos deputados, que nem sempre têm por objetivo concorrer para o mesmo cargo na eleição subsequente e visam à maximização dos votos durante a eleição, motivados pelo alto grau de incerteza quanto aos resultados da disputa eleitoral. Os políticos brasileiros de sucesso se preocupam com a vitória eleitoral, já que precisam vencer eleições para por em prática o que defendem.

Tanto o sistema eleitoral quanto o processo de seleção dos candidatos influenciam os vínculos entre políticos e partidos. O tipo que cada uma destas Instituições assume, acaba definindo se os laços entre ambos serão mais ou menos individualizados. Algumas regras incentivam os políticos a serem mais disciplinados ou mais personalistas.

As regras eleitorais brasileiras estimulam os políticos a cultivarem o voto pessoal e a evitarem uma dependência muito grande do partido. O sistema eleitoral ajuda a explicar o comportamento individualista dos políticos e contribui para a baixa institucionalização do sistema partidário. (MAINWARING, 2001, p. 302)

No sistema de seleção de candidatos, o deputado deve conquistar e conservar apoio dos municípios, pois a carreira do político depende do nível local, sem interferência das lideranças nacionais dos partidos.

Por fim, Mainwaring afirma que os políticos brasileiros, principalmente os de partidos *catch-all*, agem buscando manter suas carreiras políticas. De maneira geral, as Instituições

Políticas permitem explicar o porquê da baixa institucionalização dos partidos brasileiros. A predominância do Executivo no sistema político e a possibilidade de os candidatos a cargos do Executivo não pertencerem a partidos grandes são características explicativas. Além disso, “a legislação eleitoral brasileira estimula os eleitores a focalizarem mais as pessoas do que os partidos” (2001, p. 329).

Com uma perspectiva semelhante àquela desenvolvida por Mainwaring (2001), Barry Ames (2003) afirma que devido às regras eleitorais e institucionais em geral os políticos brasileiros tem ampla liberdade e autonomia. Isso faz com que os laços entre eleitores e eleitos sejam frágeis, sem que os representantes precisem prestar contas de sua atuação no Congresso aos que o elegeram. Para o autor, é o sistema eleitoral brasileiro que facilita e incentiva o comportamento voltado para a conquista de recursos para suas bases eleitorais, pois concentra a campanha na pessoa do candidato e apresentar emendas distributivistas é uma boa estratégia para a conquista de votos.

As regras do sistema eleitoral e o mecanismo de lista aberta para a escolha dos representantes para os cargos do legislativo, tornam a escolha dos eleitores deslocada do partido e focalizada na pessoa do candidato. Isto conjugado a regra do candidato nato¹, retira o poder do partido de controlar e disciplinar seus membros, segundo Ames (2003).

Em um trabalho pioneiro, Figueiredo; Limongi (1995) sugerem uma nova visão dos deputados federais brasileiros após a promulgação da Constituição de 1988. Indo contra a abordagem predominante até então, esses autores analisam as votações nominais do período de 1988 a 1994 e vislumbram a necessidade de revisão da teoria que afirmava a fragilidade dos partidos, a incerteza do resultado das políticas e a indisciplina dos legisladores. Ao tomar a indicação do líder da bancada e o resultado das votações nominais os autores apontam para a alta disciplina dos membros dos partidos. “O plenário da Casa apresenta alto grau de consistência e estruturação ideológica e, ademais, os níveis de disciplina partidária encontram-se bem acima do esperado” (1995, p.511). A grande maioria dos resultados das votações é previsível devido ao voto disciplinado dos parlamentares, portanto, a filiação partidária é um bom preditor do voto do parlamentar. Além disso, os líderes partidários têm controle sobre a agenda de trabalhos do Legislativo decidindo o que e quando as matérias devem ser votadas, dessa forma, as regras internas do Congresso diminuem o poder individual

¹ Regra de que o partido deve garantir uma vaga, na lista de candidatos, ao legislador que está exercendo o mandato se ele quiser se reeleger. A legislação brasileira está mudando com relação a seu sistema eleitoral, sendo que a retirada da regra do candidato nato é uma das modificações que estão sendo feitas.

dos legisladores e o concentra nas mãos das lideranças partidárias que centralizam o processo decisório.

Figueiredo; Limongi (2002) apresentam um estudo que pretende demonstrar que o sistema eleitoral brasileiro não gera condições motivacionais ou institucionais para que os políticos baseiem suas carreiras políticas em vínculos pessoais com os eleitores e com o Executivo. Ao invés disso, os parlamentares têm vários outros tipos de estratégias para manter suas carreiras políticas. Os dispositivos constitucionais e legais neutralizam o localismo na arena legislativa. As normas do Congresso limitam os recursos para o cultivo de vínculos pessoais. Além disso,

Agindo individualmente, os parlamentares terão pequena capacidade de extrair benefícios do Executivo. Do ponto de vista do Executivo, negociar com partidos é vantajoso porque, desta forma, obtém apoio mais estável e previsível no longo prazo, reduzindo os custos de transação em que poderia incorrer se optasse pela negociação caso a caso. Na verdade, dada a distribuição de direitos legislativos em favor dos líderes partidários, a possibilidade de os partidos serem desconsiderados quer pelos parlamentares quer pelo Executivo é muito pequena. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.333 e 334)

O estudo de Pereira; Mueller (2003) demonstra que as teses de que o sistema eleitoral gera parlamentares particularistas, perseguidores de recursos individualizados para suas bases e partidos fracos e as que afirmam que a organização centralizada do Congresso cria lideranças partidárias poderosas, capazes de disciplinar os membros do partido ao invés de contraditórias, são complementares. Para esses autores, o que ocorre é uma diferença no comportamento e na força dos partidos dependendo da arena em que estão atuando. Se estiverem na arena legislativa, os partidos, através de suas lideranças, terão instrumentos, garantidos pelo Regimento Interno, que lhes darão poder sobre seus membros. Entretanto, se estiverem na arena eleitoral, o sistema eleitoral dá incentivo aos membros dos partidos para que estes ajam de forma localista e particularista na busca de votos, pois na campanha, a ênfase encontra-se nos candidatos e não nos partidos. Os deputados eleitos têm incentivos para agir de forma personalista, e por assim ser, agem sob o comando do partido, já que é através dele que conseguirão obter os tão sonhados recursos que beneficiarão suas bases eleitorais.

Quanto às relações Executivo-Legislativo, sabe-se que o Brasil é um país no qual o partido que elege o Presidente da República dificilmente consegue eleger a maioria das cadeiras no Congresso Nacional. Esse fato, para parte da literatura, gera custos altos de governabilidade e até mesmo a possibilidade de paralisia decisória devido ao excesso de

atores com poder de veto. Entretanto, o que se observa é que os custos de governabilidade no país estão abaixo do esperado.

Abranches (1988) desenvolve o conceito do Presidencialismo de Coalizão para descrever e explicar o Presidencialismo brasileiro. Neste modelo de organização, o sistema eleitoral propicia a multiplicidade de partidos legislativos e a coalizão de governo geralmente é feita depois da eleição. O Executivo possui diversas prerrogativas que lhe possibilitam, com baixo custo, formar uma maioria no Legislativo que lhe permita governar com relativa tranquilidade. Esses poderes dados ao Executivo vão da distribuição de postos ministeriais até a execução de políticas advindas do Legislativo como as emendas orçamentárias. Sendo assim, o Executivo barganha apoio para suas propostas em troca de recursos eleitorais para os parlamentares.

O Governo constrói suas coalizões com base no interesse dos deputados por fisiologismo e de seu desinteresse sobre as questões nacionais. Os presidentes estão em luta constante com os parlamentares para conseguir apoio para sua agenda no Congresso. O Executivo, visando apoio parlamentar, faz nomeações para ministérios, distribui programas de obras, entre outros mecanismos. Isso é necessário por que os vínculos entre os parlamentares e os eleitores são fracos e não têm a mediação do partido (AMES, 2001).

Por ser composta por partidos de pouca relevância, a patronagem, o clientelismo e o patrimonialismo têm grande espaço na política brasileira. Os governos criam sua base de apoio através destes recursos. Da mesma forma que estes meios são úteis para os deputados que precisam conquistar benefícios para seus eleitores. Em pesquisa realizada no Congresso Nacional, Mainwaring (2001) apresenta que 58,4% dos deputados entrevistados consideravam que era muito importante conseguir verbas para suas regiões, e muitos se consideravam intermediários entre seus eleitores locais e o governo federal. Portanto, em sistemas pouco institucionalizados como é o Brasil a política assume um caráter personalista tanto na arena eleitoral quanto na arena legislativa.

O Orçamento da União é visto por Pereira; Mueller (2002) como um dos mecanismos pelos quais, o Executivo consegue montar e conservar sua base no Congresso. A execução de emendas orçamentárias é percebida como importante “moeda de troca”, de baixo custo, entre poderes. O Executivo possui poder de veto sobre o projeto de Orçamento, bem como exclusividade de iniciativa deste mesmo projeto. Resta aos deputados a prerrogativa de apresentar emendas e esperar que o Executivo libere os recursos. Nas palavras dos autores,

... em face desse arcabouço institucional, não admira que alguns parlamentares votem sistematicamente nos projetos do governo, porque sabem que tal comportamento aumenta a probabilidade de os seus pedidos serem atendidos pelo chefe do Executivo. Por outro lado, os parlamentares que não acompanham com tanta frequência as preferências do governo têm menos possibilidades de implementar programas e projetos que beneficiem seu eleitorado. (PEREIRA; MUELLER, 2002, p.274)

Para Pereira; Mueller, o Executivo utiliza a execução de emendas ao orçamento de forma estratégica premiando deputados que apóiam a agenda do Governo e punindo deputados da oposição. Durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, os partidos políticos que formaram a coalizão governista foram bem recompensados pelo governo com a execução de emendas relativas ao projeto orçamentário de 2000:

Os parlamentares ligados aos cinco partidos (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB) integrantes da coalizão presidencial receberam 83,8% da totalidade dos recursos públicos que foram executados como emendas individuais no ano de 2000, enquanto os partidos da coalizão de governo detinham 73,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados. O PTB foi o que recebeu a menor parcela, 4,8% do total desembolsado no ano inteiro. Este valor foi menor do que o liberado para os deputados do principal partido em conta que o PTB tem apenas 6,0% das cadeiras na Câmara, sua cota de desembolsos foi proporcional ao tamanho do partido. O PT, por sua vez, que detém 58 das cadeiras da Câmara dos Deputados em 1998 (11,3%), não recebeu montante equivalente às suas dimensões. Este dado permite inferir que o Executivo brasileiro adota duas estratégias no processo de distribuição de verbas orçamentárias (PEREIRA; MUELLER, 2002, p.291 e 292).

Para Pereira; Mueller, os poderes que foram dados ao Executivo tais como a exclusividade na proposição da Lei Orçamentária e o poder de veto total ou parcial da proposta contrabalançam a fragilidade do sistema eleitoral, partidário e da federação possibilitando o baixo custo de governabilidade dos presidentes brasileiros. E o uso estratégico da execução das emendas orçamentárias rende votos ao Executivo bem como rende retornos eleitorais ao Legislativo, já que quanto mais recursos destinados às bases maiores as chances de reeleição.

Em resposta a essa perspectiva, Figueiredo; Limongi (2005) apresentam estudo a respeito das emendas individuais ao Projeto de Orçamento e do apoio ao Executivo. Para estes autores, a tese de “moeda de troca” entre poderes parte do pressuposto de que a agenda do Executivo difere da agenda do Legislativo, sendo que, os políticos seriam individualistas e preocupados apenas em conseguir votos, nem que para isso tivessem que sacrificar o bem público. Entretanto, para Figueiredo; Limongi, as emendas individuais ao orçamento estão longe de ser a forma mais importante de participação dos parlamentares no processo

orçamentário, já que os legisladores podem apresentar emendas coletivas e emendas do relator de comissão que têm preponderância sobre as emendas individuais.

Ao analisar a aprovação e a execução de emendas individuais ao orçamento no período de 1996 a 2001, Figueiredo; Limongi (2005) concluem que emendas são executadas sem que os votos sejam dados em contrapartida. Além disso, o Executivo não prioriza as emendas individuais, já que, apenas 59,6% destas foram executadas enquanto 78% das emendas de comissões tiveram os recursos liberados. Para os autores, a execução das emendas atende às necessidades da política econômica que é perseguida pelo Executivo e não da capacidade de pressão do parlamentar. Quando o Executivo libera recursos para a execução de emendas individuais ele está implementando sua agenda, com a colaboração do Legislativo. Sendo assim, a prerrogativa de apresentar emendas é uma maneira de complementar a agenda do Governo e não uma possibilidade de propor uma agenda alternativa. As análises indicam que a filiação partidária explica tanto a votação em plenário como a execução de emendas. “Deputados filiados aos partidos da base do governo seguem a orientação do líder do governo, independentemente de terem ou não emendas a serem liberadas. (...) Esses dados indicam que as votações em plenário são determinadas pela lógica partidária” (2005, p.754). O gasto público não é definido pelas trocas individuais de apoio por execução de emendas.

Para Santos (2002), houve uma mudança de relacionamento entre Executivo e Legislativo tomando como ponto de referência o período de 1946-1964 e o período pós-1988. No primeiro período as negociações aconteciam entre o governo e os parlamentares da oposição de maneira individual devido à fraqueza dos partidos. Após a promulgação da Constituição de 1988 este padrão de negociação mudou e os parlamentares passaram a ser tomados por seus partidos e não mais sozinhos. O êxito do governo passou a depender do apoio partidário. Além disso, há uma mudança nas relações entre os líderes partidários e suas bancadas no tocante às nomeações de seus membros para ocupar postos em comissões na Câmara.

No período 1946-64, a lógica das facções levava os líderes a um cuidadoso escrutínio do comportamento mais ou menos leal do membro para com a parcela majoritária do partido. No período pós-88, apenas a restrição relativa à especialização prévia do membro apareceu como determinante (SANTOS, 2002, p.258).

Figueiredo; Limongi (1995; 2001) procuram examinar o processo decisório e não a forma de governo e a legislação eleitoral e partidária. Analisando evidências empíricas os

autores sugerem que o sistema presidencial no Brasil funciona de forma semelhante ao sistema parlamentar em outros países. O governo possui mecanismos institucionais que lhe garantem formar uma coalizão sólida e fiel que aprova sua agenda e os dados dos autores mostram que o Executivo organiza suas bases parlamentares em fundamentos partidários. Além disso, o controle centralizado da agenda legislativa impede que a estratégia de cultivo do voto pessoal predomine no Legislativo.

Autores como Ames (2003) e Mainwaring (2001) continuam defendendo que os partidos brasileiros são fracos e que os políticos têm incentivos para agir de modo a atender as demandas de suas clientelas. Mainwaring (2001), a partir dos mesmos dados que foram analisados por Figueiredo; Limongi em 1995, afirma que os deputados no Brasil podem até ser um pouco disciplinados, mas essa disciplina pode revelar a falta de coesão dos partidos brasileiros. Por isso no prefácio do livro de Mainwaring (2001), Tavares afirma que os dados utilizados por Figueiredo; Limongi estão longe de demonstrar que os efeitos dissociativos do sistema eleitoral são barrados na porta do Legislativo.

Segundo Ames (2003), o tipo de votação de um deputado interfere na importância que ele dá ao partido. Se o parlamentar dominar os municípios que o elegeram, é apenas em troca de compensações que ele irá abrir mão de sua autonomia. Portanto, para este autor o sistema eleitoral e a geografia do voto irão prever a quantidade de barganha que será negociada entre líderes e membros do Congresso.

2.3 Geografia do voto, Conexão Eleitoral e Preferências dos Legisladores

O país organizou sua vida política com regras para escolher os representantes aos diversos cargos eletivos. Estas regras variaram conforme o cargo. Por exemplo, na disputa pelo cargo presidencial as eleições são majoritárias e os candidatos recebem seus votos em todo o território nacional. Porém, para os cargos de Deputado Federal e Senador os candidatos são eleitos nos distritos eleitorais, que correspondem aos Estados da Federação. Sendo assim, Fleischer (1974) desenvolve um estudo a respeito da representatividade efetiva destes distritos. Para tanto, o autor estuda a geografia do voto dos representantes do estado de Minas Gerais nos anos de 1966 a 1974. Os pontos focados por este autor são a concentração e a dispersão dos votos dos deputados eleitos naquele estado. Os resultados do trabalho de Fleischer apontam para a existência de distritos eleitorais *de fato* - alguns deputados tinham suas votações concentradas em algumas localidades - dentro do distrito eleitoral previsto pela

legislação eleitoral, no caso o estado de Minas Gerais. “O atual sistema de eleições proporcionais não proporciona uma representação política fiel à distribuição geográfica da população mineira, deixando algumas regiões sub-representadas e outras super-representadas” (1974, p. 351). A preocupação normativa do autor é se não seria melhor se fosse adotado o sistema distrital dentro do Estado.

Em estudos subseqüentes, como lembra Indjaian, (1981) e Dias, (1991) (*apud* CARVALHO, 2003*) analisando os estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro, respectivamente, acabam encontrando resultados semelhantes aos de Fleischer: existem deputados com votação concentrada dentro dos estados ou nos termos de Dias, deputados distritáveis. O que sucede os estudos a respeito da geografia eleitoral é a preocupação com que tipo de sistema deveria ser adotado ou ainda qual o comportamento que deveria ser evitado, sendo que os parlamentares com votação concentrada representariam a política atrasada e não-ideológica.

Até então, os estudos da geografia do voto abordam apenas a dispersão e a concentração das votações dos representantes. É com o estudo de Ames (2001) que este tema ganha novos contornos. Esse autor, além de pensar na dimensão da distribuição dos votos dentro do distrito, sugere a necessidade de verificar um outro fator: qual é a dominância do candidato sobre os municípios nos quais ele recebe votos. A dominância corresponde ao percentual de votos dados ao candidato com relação a todos os votos dados a todos os demais candidatos em um município. A partir deste novo aspecto da geografia eleitoral o autor desenvolve um esquema cruzando o aspecto da dispersão dos votos com a dominância do candidato sobre os municípios. “No Brasil, fazer campanha por uma cadeira no Congresso é competir por espaço, que pode ser ideológico, mas que na maioria das vezes significa espaço físico” (2001, p. 100). Com essa afirmação, Ames defende que a luta por espaço gera sua tipologia de quatro células: municípios Concentrados Dominantes; municípios Concentrados Compartilhados; municípios Dispersos Dominantes; municípios Dispersos Compartilhados.

O tipo clássico de reduto eleitoral dos deputados brasileiros é o composto por municípios Concentrados Dominantes. Nele o parlamentar domina uma gama de municípios próximos geograficamente. Como causas que podem explicar esse fenômeno, Ames aponta: o eleito pode ter iniciado sua carreira política exercendo cargos locais; ou fez acordos com os “caciques” locais; ou pertence a uma família importante na região. Os possuidores desse tipo

* DIAS, José Luciano de Mattos. *O jogo e os jogadores: legislação eleitoral e padrões de competição política*. Tese de Mestrado, IUPERJ, 1991.
INDJAIAN, Maria Lúcia. *Análise preliminar da bancada federal paulista eleita pelo MDB em 1978*. Relatório Parcial de pesquisa apresentado à FAPESP, São Paulo, 1981.

de reduto eleitoral têm maiores incentivos para buscar recursos e tendem a propor mais emendas distributivas ao Projeto de Orçamento, porque as relações entre eleitos e eleitores nesse caso são de clientelismo e empreguismo.

Nos casos em que o deputado recebe votos em municípios contíguos, mas não os domina há a configuração dos municípios Concentrados Compartilhados. O caso das capitais e municípios muito populosos são os mais representativos. Devido a grande concentração de eleitores em um determinado município, torna-se muito difícil que um candidato o domine. “Em estados como São Paulo, deputados podem receber até $\frac{3}{4}$ da votação num só município mas não receber nem 5% da votação total do município, dividindo a preferência dos eleitores com outros candidatos” (AMES, 2003, p. 69).

Os municípios Dispersos Dominantes são reduto eleitoral de dois tipos de deputados: os que ocuparam postos que possibilitam as políticas clientelistas como as secretarias de estado, e os que fazem acordos com os líderes políticos locais. Neles, o representante domina os votos de municípios espalhados por todo o estado. Já os redutos compostos por municípios dispersos-compartilhados são aqueles em que o deputado recebe votos em municípios dispersos geograficamente e não os domina. Para Ames este tipo de reduto é característico de setores que embora fiéis, são pouco numerosos, como os legisladores evangélicos.

Na perspectiva distributivista, a noção de espaço físico é fundamental. Nos Estados Unidos é simples, pois os distritos eleitorais são definidos pelas leis eleitorais. “Cada cadeira na Câmara representa uma base eleitoral geográfica, e cada membro é eleito por um distrito de representante único pela regra da pluralidade; isto é, o candidato com a maioria dos votos ganha a eleição. Cada um dos 50 Estados tem direito pelo menos a uma cadeira na Câmara, com as restantes distribuídas aos Estados segundo sua população” (Aldrich). Por isso, os deputados podem agir levando em conta a população que o elege e que tem poder de reelegê-lo. As relações entre representantes e representados são estreitas pela facilidade de localização de uns e outros, possibilitando uma conexão entre o que ocorre na arena eleitoral e o que se passa na arena legislativa.

Para Carvalho (2003) o maior lapso do trabalho de Ames (2003) encontra-se na generalização feita pelo autor do tipo de reduto eleitoral composto por municípios Concentrados Dominantes, e assim generalizando o comportamento clientelista e perseguidor de recursos localizáveis geograficamente para a maioria dos deputados federais brasileiros. Segundo Carvalho, os deputados com votação Concentrada Dominante representam menos de 20% dos deputados federais eleitos em 1994 e 1998 e poderiam ser tidos como equivalentes

ao congressista norte-americano. Eis aqui uma das limitações da perspectiva distributivista como modelo exclusivo de explicação do funcionamento do Legislativo brasileiro.

Considerando que os eleitos em municípios Dispersos Dominantes também são incentivados a agir perseguindo recursos para suas bases, os deputados que são movidos pela lógica do particularismo representam em torno de 50% dos eleitos em 1994 e 1998. Isso significa dizer, que mais ou menos metade dos representantes brasileiros na Câmara dos Deputados compartilha seu reduto eleitoral e, portanto, não se move pela lógica distributivista. A partir desta constatação, Carvalho defende que a conexão eleitoral no Brasil é multifacetada.

O conceito de conexão eleitoral foi criado por Mayhew (1974). Este é mais um dos conceitos que surgiram para a explicação do comportamento dos congressistas dos Estados Unidos e acaba sendo reivindicado para explicar as atitudes dos parlamentares brasileiros. Para o autor, os congressistas são incentivados a perseguir políticas que recompensem seus eleitores. Isso acontece por um motivo simples: os legisladores, oriundos de distritos uninominais, agem para vencer eleições. No caso dos norte-americanos, o objetivo maior é a reeleição e o conjunto de ações desenvolvidas pelos deputados visa alcançar este fim.

Mainwaring (2001) afirma que, no caso brasileiro, seria irracional aceitar esta prerrogativa de Mayhew de que os parlamentares visam à reeleição. Isso porque as taxas de reeleição no Brasil são baixas e muitos deputados concorrem a outros cargos eletivos, sendo que a passagem pelo Legislativo, para muitos, significa apenas um trampolim para ocupar um cargo no Executivo. Por isso, Mainwaring defende que o argumento de Mayhew seja adaptado para o caso brasileiro. Dessa forma, ao invés de considerar o objetivo da reeleição, o autor sugere que seja levada em conta a manutenção da carreira eleitoral dos deputados.

A idéia de conexão eleitoral é criticada por Santos (1999). Para ele, só seria possível aceitar que o sistema eleitoral influencia no comportamento legislativo dos deputados se estes soubessem qual é sua *constituency* eleitoral, ou seja, quem foram os eleitores responsáveis por sua eleição. Pelo sistema de coeficientes eleitorais essa identificação seria impossível, visto que há a transferência de votos entre candidatos.²

² É interessante, antes de qualquer coisa, que expliquemos como acontece a transferência de votos entre candidatos. Quando um candidato a algum dos cargos proporcionais – Deputado Estadual, Deputado Federal e Vereador – consegue angariar mais votos do que os necessários para alcançar o coeficiente eleitoral, (que é a quantidade de votos necessárias para se obter uma cadeira e é calculado dividindo-se a quantidade de votos válidos para o cargo disputado dividida pelo número de cadeiras em jogo) esses votos são repassados para os candidatos que obtiveram menos votos. Dessa forma, um candidato que consegue votos equivalentes a dois coeficientes eleitorais elege mais um parlamentar do seu partido ou da sua coligação.

Entretanto, o que conta mesmo, para que se aceite a idéia de conexão eleitoral, são os votos que foram dirigidos à pessoa do candidato e cuja procedência é facilmente identificada. É por isso que Carvalho (2003) defende que a idéia de conexão eleitoral seja aceitável para o estudo do caso brasileiro. Seguimos, nessa dissertação a mesma linha de Carvalho considerando possível a conexão eleitoral mesmo com a transferência de votos entre os candidatos.

Carvalho (2003) demonstra que a geografia do voto dos candidatos interfere significativamente no tipo de comportamento adotado pelos deputados federais brasileiros. Em survey aplicado em novembro de 1999, com 280 deputados da legislatura 1999-2003, destinado a “extrair a visão dos representantes sobre o funcionamento dos partidos políticos, sobre a relação dos deputados com suas respectivas bases eleitorais, sobre as estratégias de reeleição e sobre os aspectos diversos da atividade legislativa” (2003, p.145), o autor, encontra fortes evidências de diferenciação entre os partidos de esquerda e os de direita, sendo que os primeiros demonstraram menor grau de personalização dos mandatos enquanto os segundos evidenciaram maior personalização e incentivos para a busca de políticas distributivas para suas clientelas. Ao analisar a geografia do voto, controlando a variável partidária, o autor verifica que “os deputados com votação dominante manifestam ênfase no paroquialismo legislativo e na maximização de políticas distributivas” (2003, p.146) não importando qual é seu partido. Já os deputados com votação não-dominante, “dão ênfase à tomada de posição, à priorização da defesa de temas com forte carga ideológica e a publicização dessa tomada de posição com relação a temas” (2003, p.146-147), independentemente do partido ao qual se acham filiados. Para o autor, com a observação destas conclusões está comprovado impacto independente da conexão eleitoral, em relação ao mandato representativo, ao menos no que se refere às atitudes dos parlamentares.

No Brasil, em torno de metade dos parlamentares tem condições de reivindicar crédito por conseguir recursos para seus redutos eleitorais – os que dominam os municípios onde recebem votos. Sendo assim, é aceitável a afirmação de Carvalho (2003) de que nem a perspectiva distributivista, nem a partidária explicam o comportamento de todos os deputados. A maioria dos legisladores com votação não-dominante age de maneira partidária enquanto os que dominam suas bases agem segundo a lógica distributiva. Não estilizar o comportamento dos deputados de acordo com um modelo específico é uma das tendências dos trabalhos que estudam o Legislativo brasileiro. Carvalho, a partir dos dados de suas entrevistas infere que, embora sejam exíguos os canais de viabilização de políticas distributivas no Congresso

brasileiro, parece incontestável a valorização positiva de *pork barrel**, como recurso dotado de alta liquidez eleitoral entre nossos congressistas. Entretanto, os dados também demonstram que os deputados dão valor à disciplina partidária e a defesa de princípios ideológicos o que aponta que eles não se baseiam apenas na lógica particularista.

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

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

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

Em 1995, Santos desenvolve um modelo baseado na teoria da escolha racional para definir que um tipo de política seria escolha racional dos parlamentares. Para tanto, o autor cria uma tipologia de classificação, afirmando que as leis são passíveis de observação de duas formas, ou por seu escopo (magnitude do grupo que é afetado pela lei) ou pela sua forma (maneira pela qual uma decisão impõe custos e concede benefícios). Com base no cruzamento destas duas possibilidades de observação, as proposições dos deputados podem assumir quatro formas:

- a) Transferência de Recursos Concentrada (TRC): quando uma lei concentra benefícios em uma localidade ou grupo específico e dispersa os custos por toda a sociedade;
- b) Transferência de Recursos Difusa (TRD): caso no qual a lei dispersa benefícios por toda a sociedade e concentra custos em um local, grupo ou setor da mesma;
- c) Regulação Concentrada (RC): quando a lei regula as atividades de um grupo especial;
- d) Regulação Difusa (RD): este é o caso no qual a lei regula o conflito distributivo, a competição e participação política (SANTOS, 1995).

Para a criação do modelo, Santos assume que o legislador é racional e busca maximizar suas expectativas de retorno eleitoral. Sendo assim, os deputados irão preferir leis

* Políticas que buscam dispensar benefícios concentrados no distrito de eleição de cada deputado.

nas quais o custo de oportunidade política – o valor que um político deixa de obter quando propõe uma lei de certo tipo e não de outro – é menor que os benefícios que o político poderá conquistar.

Santos (1995) defende que os políticos irão preferir leis com Transferência de Recursos Concentrada, que o autor chama de clientelistas, por que estas leis têm maior facilidade de ser barganhadas entre os parlamentares, facilitando o *logroll**. Além disso, estas leis são preferidas por terem um baixo custo de oportunidade política e retornos elevados, ambas as características relacionadas aos outros tipos de leis.

Para Ames (2003), o Legislativo brasileiro têm muita dificuldade para aprovar leis de caráter nacional, ao mesmo tempo, quase nunca toma a iniciativa de propor leis importantes. Segundo o autor, o Congresso tem tendências obstrucionista, ou seja, os legisladores buscam atrapalhar a agenda do Executivo e garantir, dessa forma, que os benefícios particularistas sejam atendidos.

Adotando como hipótese que os deputados são paroquiais e, portanto, apresentam propostas que distribuem recursos localizados geograficamente Lemos (2001) analisa 817 propostas feitas pelos deputados federais nas áreas de saúde e educação no período de 1988-1994 e as classifica utilizando o modelo de Santos (1995). O pressuposto que antecede a hipótese é o de que os legisladores, como atores racionais que são, buscam a reeleição e para tanto agem da maneira que mais votos poderá lhes render. “Uma vez que os legisladores estão sujeitos a eleições periódicas e o espaço eleitoral é geográfico, a conexão eleitoral significa que todo o membro do Congresso tem fortes incentivos para atender aos interesses específicos dos eleitores de sua região” (LEMOS, 2001, p. 4). Seus resultados, ao analisar os Projetos de Lei, revelam que os deputados preferem políticas de regulação difusa, e apenas de forma residual aparecem os projetos que transferem recursos de maneira concentrada, ou seja, as políticas distributivistas. Dessa forma, a autora rejeita sua hipótese de trabalho verificando o comportamento universalista dos parlamentares brasileiros.

Ricci (2003) contrapõe as teses de que as propostas preferidas pelos legisladores são as que transferem recursos para localidades específicas. A partir da análise de 838 Projetos de Lei, o autor afirma que, ao contrário do que preconizava a literatura, os deputados brasileiros preferem propor leis de caráter universal – dos 838 projetos, 531 eram de conteúdo nacional - dessa forma o autor traça uma imagem positiva dos deputados no Brasil, já que as políticas de cunho distributivo e paroquial encontram-se relacionadas ao clientelismo e à imagem negativa

* Troca de votos entre parlamentares dentro do legislativo para aprovação de políticas de diferentes representantes.

dos parlamentares no país. Essa preferência pode ser devido ao custo de informação com o qual o deputado precisa arcar quando propõem leis para seu reduto eleitoral para a reivindicação de crédito pela política pública, bem como ao custo de competição, já que os distritos eleitorais não são uni nominais e vários deputados podem possuir o mesmo reduto eleitoral. Estes custos tornam a política localista menos vantajosa que a de projetos nacionais que marcam a posição do representante junto a seu eleitorado.

Analisando 269 Projetos de Lei apresentados pelos deputados e transformados em lei de 1985-1999, bem como os 1291 Projetos de Lei propostos no ano de 1995, Amorim Neto; Santos (2003) verificam que dois terços das leis têm níveis nacionais de agregação. Além disso, os dados indicam que os partidos não afeta a produção legislativa da Câmara Baixa. A legislação patrocinada pelos deputados federais não modifica o *status quo** em áreas relevantes, bem como não promove programas de políticas públicas de largo alcance, sendo predominante a legislação que trata da área social. Os resultados de análises estatísticas, feitas pelos autores a partir dos dados cedidos por Ames, demonstram que os deputados que dividem seus redutos eleitorais com outros deputados preocupam-se mais com a elaboração de políticas de impacto nacional do que os parlamentares que dominam suas bases.

Existe uma explicação a ser considerada com relação aos resultados de Lemos, Ricci, Amorim Neto; Santos. O conteúdo universalista das propostas apresentadas pelos parlamentares deve-se ao fato de que o Legislativo não possui prerrogativas legais para apresentar projetos em determinadas áreas tais como a área orçamentária e de tributação – matérias cuja iniciativa é de exclusividade do Executivo (CARVALHO, 2003; AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Portanto, é coerente a importância dada às emendas orçamentárias feitas pelos deputados, já que este é o momento reservado aos legisladores para a distribuição de recursos a seus redutos eleitorais (AMES, 2001; CARVALHO, 2003).

Pereira; Rennó (2001) desenvolvem um trabalho sobre os fatores que favorecem a reeleição de um parlamentar. Em seus dados, tendo como estudo de caso a eleição de 1998, os autores diferenciam duas estratégias para conquistar votos, são elas: as políticas voltadas para beneficiar o eleitorado e as estratégias direcionadas à produção em nível nacional desenvolvidas para ter mais chances de continuar na política. Ambos os comportamentos influem nas chances de reeleição. Porém, a distribuição de recursos as suas bases produz muito mais resultados eleitorais que o comportamento na Câmara dos Deputados. O voto dos deputados dentro da Câmara não tem conexão direta com as chances de reeleição.

* Expressão latina que designa qual é o estado atual das coisas.

Para Pereira; Mueller (2002), a maioria dos parlamentares faz uso da prerrogativa de propor emendas individuais ao Orçamento para apresentar emendas destinadas a beneficiar suas bases eleitorais, ou seja, as emendas são utilizadas como estratégia de maximizar o futuro político dos parlamentares, em forma de políticas clientelistas. Bases eleitorais mais concentradas são índices de predição do comportamento dos parlamentares com relação ao Executivo que é quem efetivamente executa o Orçamento, isso quer dizer que esses deputados, por dependerem de maneira mais contundente dos recursos destinados às suas bases, votam de acordo com as preferências do governo para verem suas emendas executadas.

Ames (2003) tem por hipóteses que os deputados submetem emendas destinadas aos municípios em que receberam maior proporção de sua votação total e que os políticos investem mais esforços em favor das comunidades que dominam. Para o autor, os dados da pesquisa confirmam a hipótese de que os municípios em que o deputado recebeu a maior proporção de seus votos têm mais chances de ser alvo de emendas que transferem recursos localizados geograficamente. Sendo assim, o autor afirma que a perspectiva distributivista explica a política orçamentária da Câmara dos Deputados no período pré-1964 no Brasil.

Para que a abordagem distributivista seja comprovada no comportamento legislativo pela proposição de emendas, o destino das propostas deve ser o reduto eleitoral do parlamentar que propõem a emenda de cunho distributivo. A necessidade de convergência entre base eleitoral e emenda orçamentária é devido à reivindicação de ganhos eleitorais advindos do comportamento paroquial. Os dados referentes ao destino das emendas e o reduto eleitoral revela que no ano subsequente a eleição as propostas de emendas apresentam 60% de coextensividade. Esse índice diminui ano após ano e como possível explicação, Carvalho (2003) faz uso das etapas protecionista e expansionista visualizadas por Fenno (1987) (*apud* CARVALHO, 2003*). Na etapa protecionista o deputado age para conservar sua base e posteriormente, na etapa expansionista, o deputado procura conquistar novos mercados eleitorais.

Carvalho (2003) quando analisa os resultados da pesquisa referente à execução de emendas orçamentárias afirma:

... embora se trate de uma área política marcada por fortes componentes distributivistas, a lógica do localismo aparece matizada pela origem – eleitoral e partidária dos atores: os representantes oriundos de distritos não-dominantes a um só tempo apresentam um menor índice de coextensividade entre a base eleitoral e gastos, como também vêm um menor número de emendas executadas; os deputados situados à esquerda também apresentam um percentual mais reduzido de

* FENNO JR.,Richard. *Home Style: House Members in their Districts*. Harper Coling, New York, 1987.

emendas executadas, certamente por não pertencerem à coalizão governamental, mas também por visualizarem em sua ação legislativa a tomada de posição como mercadoria de maior liquidez política. (CARVALHO, 2003, p.208)

Pereira; Mueller (2003) afirmam que a execução de emendas orçamentárias individuais que transferem recursos afeta diretamente nas chances de sucesso eleitoral de seu proponente. Segundo os autores, ter emendas orçamentárias executadas aumenta em torno de 26% em suas chances de reeleição e esta é uma das formas como funciona a conexão eleitoral no Brasil. Os eleitores estariam preocupados com a capacidade dos representantes de executar políticas localizadas e o sistema de *accountability** no Brasil funcionaria de maneira basicamente local. Portanto, emendas distributivas pode ser uma estratégia de comportamento de parte dos parlamentares brasileiros.

Com esse capítulo pretendi demonstrar quais são as questões importantes que giram em torno dos estudos legislativos e quais pressupostos ancoram essa pesquisa. Das abordagens que foram apresentadas acima utilizo como pressuposto que a idéia de conexão eleitoral é válida para o estudo dos Legislativos no Brasil. Acredito que as Instituições Internas do Congresso não são capazes de barrar os incentivos advindos a arena eleitoral e, portanto, o comportamento dos parlamentares se torna preditível a partir de sua geografia do voto. Testo hipóteses anteriormente sugeridas por Carvalho (2003) acerca da aplicabilidade do modelo distributivista e do modelo partidário ao comportamento legislativo.

Além disso, uso a tipologia criada por Ames (2003) a respeito dos redutos eleitorais e da geografia eleitoral: Concentrado Dominante; Concentrado Não Dominante; Disperso Dominante; Disperso Não Dominante. Para classificar as propostas legislativas – Projetos de Lei e Emendas Orçamentárias Individuais – utilizo a tipologia criada por Santos (1995): Transferência de Recursos Concentrada; Transferência Difusa de Recursos; Regulação Concentrada; Regulação Difusa.

Depois deste breve levantamento a respeito dos estudos já feitos, passaremos aos capítulos empíricos desta dissertação, nos quais, estão presentes elementos da literatura anteriormente analisada, bem como conceitos operacionalizados através da mesma. Neles, demonstraremos os resultados da pesquisa feita com dados dos deputados estaduais do Rio Grande do Sul no período de 1994 até 2006.

* Prestação de contas dos deputados perante seus eleitores.

3 A GEOGRAFIA DO VOTO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL

A geografia eleitoral, como foi mencionada anteriormente, é um aspecto da política que tem sido estudado nos últimos tempos. O trabalho de Carvalho (2003) é tido como referência para estes estudos no Brasil. A presente dissertação tem como recorte de pesquisa a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Não cabe aqui fazer menção da importância deste estado no Sistema Federativo brasileiro. Portanto, o primeiro aspecto a ser estudado é a organização geográfica dos votos dos parlamentares gaúchos.

Neste capítulo iremos traçar o perfil geográfico das votações dos deputados estaduais nas eleições de 1994, 1998 e 2002. No primeiro item vamos explicar qual foi o processo utilizado para a classificação da tipologia de votação, com as adaptações dos métodos de Carvalho (2003) e Ames (2001). Além disso, iremos comparar de forma geral como se organiza a geografia eleitoral das três Legislaturas, com a apresentação de mapas produzidos com o programa Atlas Gis para exemplificar cada um dos tipos de geografia do voto.

No segundo item observaremos a geografia eleitoral e sua relação com os partidos políticos. Num primeiro subitem, as siglas partidárias serão relacionadas com os aspectos de concentração e dispersão dos votos, já no segundo relacionamos os partidos com a variável dominância. Nosso objetivo neste item é verificar se os partidos podem ser observados pela ótica da geografia do voto.

No item 3.3 três teremos as variáveis Dominância e Concentração combinadas na tipologia: Concentrado Dominante, Concentrado Não Dominante, Disperso Dominante e Disperso Não Dominante. Além disso, e sob esse aspecto, compararemos a tipologia de votação dos deputados estaduais eleitos para a 49^a, 50^a e 51^a Legislaturas. Isso será feito para observarmos a tipologia de votação no decorrer do tempo. O quarto item do capítulo versa a respeito das variáveis combinadas e os partidos políticos, revelando aspectos interessantes da relação entre geografia do voto e siglas partidárias. Por fim serão apresentados os apontamentos finais, onde estarão os principais achados deste capítulo.

3.1 A geografia eleitoral

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS) é composta, a cada legislatura, por cinquenta e cinco parlamentares de diversos partidos. Quando se lê esta

afirmação surgem perguntas tais como: De que maneira estes deputados foram eleitos? Qual sua base eleitoral? Quais seus interesses? O que fazem os deputados depois que assumem o seu mandato? O que os impulsiona a agirem de determinada forma? Perguntas como estas, motivaram vários estudiosos e a geografia eleitoral é uma proposta de resolução de alguns destes questionamentos.

O Rio Grande do Sul, como estado da Federação Brasileira, têm autonomia para eleger seus deputados estaduais. As regras eleitorais não definem traços geográficos ou distritos eleitorais, para a eleição dos parlamentares que ocuparão cargos na ALERGS. Portanto, cada candidato pode fazer campanha e pedir votos em qualquer um dos 496 (quatrocentos e noventa e seis) municípios que se organizam neste Estado. Desta forma, a competição política torna-se mais acirrada, com parlamentares que disputam votos com seus companheiros de partido, e com candidatos de outras siglas. Mesmo que haja tamanha competição, é possível associar os candidatos a redutos definidos durante a eleição.

Como já foi explicitado anteriormente, para classificarmos os deputados do Rio Grande do Sul com relação à Concentração/Dispersão de votos utilizamos um caminho metodológico semelhante ao utilizado por Carvalho, tal seja: os deputados com votação com **Concentração Alta** são aqueles que conseguem concentrar em um único município 65% de sua votação e/ou nos 10 primeiros municípios obtêm um percentual da ordem de 85%; já os deputados com votação com **Concentração Média** são aqueles que angariam, em média, 40% dos votos num único município ou conseguem reunir 75% dos votos nos 10 primeiros municípios em termos de votos; para que consideremos a votação de um parlamentar com **Dispersão Média** este não pode obter em um único município mais de 30% dos total de seus votos. O percentual acumulado nos 10 primeiros municípios pode chegar aos 60%; por fim, representantes com votação com **Dispersão Alta** são aqueles que no primeiro município concentram, em média, 15% dos seus votos, ou acumulam um percentual de 50% nos 10 primeiros municípios³.

Utilizando os métodos descritos por Carvalho (2003) e retomados no parágrafo anterior, os deputados do Rio Grande do Sul foram classificados com relação à Dispersão/Concentração de seus votos nas eleições de 1994, 1998 e 2002, como é apresentado na tabela 1. É possível perceber que os padrões variam de uma eleição para outra. Sendo que o percentual de deputados com Concentração Alta (CA) vem caindo no decorrer dos anos, perdendo quase 10% da eleição de 1994 para a eleição de 1998. Já o percentual que cresceu

³ Não consideramos a contigüidade dos municípios, como faz Ames, mas a concentração com relação ao percentual de votos recebidos, como faz Carvalho.

de maneira considerável foi o dos deputados com Dispersão Alta (DA), passando de menos de 15% em 1994 para mais de 27% em 1998.

Tabela 1. Classificação dos deputados estaduais eleitos com relação à concentração e fragmentação de seus votos

	<i>DA</i>	<i>% DA</i>	<i>DM</i>	<i>% DM</i>	<i>CA</i>	<i>% CA</i>	<i>CM</i>	<i>% CM</i>	<i>TOTAL</i>	<i>% TOTAL</i>
1994	8	14,55%	12	21,82%	20	36,36%	15	27,27%	55	100,00%
1998	15	27,27%	15	27,27%	16	29,09%	9	16,36%	55	100,00%
2002	15	27,27%	13	23,64%	14	25,45%	13	23,64%	55	100,00%

DA: Dispersão Alta; DM: Dispersão Média; CA: Concentração Alta; CM: Concentração Média.

Fonte Própria formulada a partir dos dados eleitorais coletados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em 1994, se forem somados os percentuais de parlamentares com votação de Concentração Alta e Concentração Média considerando-se como apenas uma variável, ou seja, como Concentração, notar-se-á que mais de 60% dos parlamentares incluem-se neste tipo de votação. Dessa forma, os deputados com votação Dispersa somam 36,37% dos candidatos eleitos. Já em 1998, utilizando-se o mesmo procedimento, apenas 46,26% dos parlamentares têm votação Concentrada, enquanto quase 54% dos que compõem a Legislatura têm sua votação Dispersa pelo estado. Na eleição de 2002, nota-se uma distribuição equilibrada pelas quatro categorias de classificação, sendo 15 deputados de votação com Dispersão Alta, 13 com Dispersão Média, 14 com Concentração Alta e 13 com Concentração Média.

A análise acima, versou sobre os padrões de Concentração e Dispersão dos votos dos deputados estaduais do Rio Grande do Sul. Entretanto para melhor analisar a geografia eleitoral dos deputados estaduais é necessário levar em consideração a variável Dominância.

A Dominância foi apresentada por Ames (2003) e contribuiu muito para os estudos que envolvem a geografia eleitoral no Brasil. Os estudos anteriores não levavam em consideração a porcentagem de votos dada ao deputado por um município. Neste trabalho, a classificação da dominância seguiu as orientações de Carvalho (2003) que operacionaliza o conceito de dominância através da fórmula $\sum_n (v_i/p_i) \times (v_i/V)$, onde v_i = número de votos recebidos pelo deputado estadual na cidade i ; p_i = número total de votos válidos para deputado estadual na cidade i ; V = total de votos recebidos pelo deputado estadual no estado inteiro, e n = o número de municípios em que o parlamentar conquistou mais de 1% dos votos. Para estipularmos as faixas de Dominância levamos em consideração o desvio padrão com relação

à média de dominância da Legislatura para a divisão das faixas classificatórias: Sem Dominância, Baixa Dominância, Dominância Média e Alta Dominância.

A critério de exemplificar o procedimento de operacionalização do conceito de dominância vamos apresentar a eleição de 1998, na qual, primeiramente, calculamos a média aritmética dos valores do Índice de Dominância obtidos através da fórmula citada anteriormente. Essa média é calculada através da soma dos valores dos Índices de Dominância dividida por 55, que é o total de casos. Em seguida, fizemos o cálculo de desvio padrão através da fórmula de cálculo do Desvio Padrão, tal seja:

$$S = \sqrt{\frac{\sum (X_i - \bar{X})^2}{n}}$$

Onde S= Desvio Padrão; Xi= valor do Índice de Dominância; \bar{X} = média aritmética dos valores do Índice de Dominância da Legislatura e n= a população de 55 deputados estaduais eleitos na eleição. Dessa forma, obtivemos que a média aritmética do Índice de Dominância da Legislatura foi 0,134, já o Desvio Padrão ficou em 0,085. Portanto, as faixas de Dominância foram: Parlamentares Sem Dominância: aqueles que tiveram o Índice de Dominância menor ou igual que 0,049; Deputados com Dominância Baixa: tiveram o Índice de Dominância maior que 0,049 e menor ou igual a 0,134, que foi o valor da média aritmética; Representantes com Dominância Média: tiveram o Índice de Dominância maior que a média da Legislatura e inferior ou igual 0,219; e Legisladores com Dominância Alta: tiveram o Índice de Dominância maior que 0,219.

A distribuição das votações classificadas tendo em vista a Dominância é mais bem visualizada na tabela 2.

Tabela 2. Distribuição dos deputados estaduais com relação à variável Dominância

	SD	% SD	BD	% BD	DM	% DM	DA	% DA	TOTAL	% TOTAL
1994	13	23,64%	18	32,73%	14	25,45%	10	18,18%	55	100,00%
1998	11	20,00%	17	30,91%	17	30,91%	10	18,18%	55	100,00%
2002	12	21,82%	16	29,09%	20	36,36%	7	12,73%	55	100,00%

SD: Sem Dominância; BD: Baixa Dominância; DM: Dominância Média; DA: Dominância Alta.

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Como é possível observar, o percentual dos deputados com Dominância Média aumentou de 25,45% em 1994 para 30,91% na eleição de 1998 e 36,36% em 2002. Já o

percentual de parlamentares com Alta Dominância sofreu visível queda de quase 5% da eleição de 1998 para a eleição de 2002. As variáveis Sem Dominância e Baixa Dominância tiveram pouca variação de uma eleição para a outra, porém é importante salientar que esta variação foi negativa havendo queda no número de parlamentares com essas classificações. Por conseguinte, pode-se afirmar que apenas o percentual de deputados com Dominância média sobre os redutos eleitorais aumentou, absorvendo os percentuais dos demais tipos de votação.

A tendência de queda na concentração pode ser consequência do aumento da competição entre os candidatos nos interior dos municípios. Já o aumento de deputados com Dominância Média sobre seu eleitorado absorvendo o espaço de candidatos altamente dominantes, pode ser resultado, além da maior competição, da evolução da sociedade da informação onde o eleitor tem cada vez mais opções de diversificar seu voto. Nossos dados, entretanto, não nos permitem ser conclusivos a respeito desses aspectos.

3.2 Padrões de classificação geográfica por partido

3.2.1 Os partidos e a Concentração/Dispersão dos votos

O partido sem dúvida é uma variável importante na análise política e deve ser levado em conta. Mas será que o padrão de votação do deputado está relacionado com o partido ao qual ele pertence? Para responder esta pergunta traçou-se a geografia do voto dos deputados com relação aos seus respectivos partidos, em cada uma das três eleições abordadas nesta dissertação.

Os resultados obtidos, na eleição de 1994, demonstram que entre os partidos de esquerda há o predomínio de deputados com Concentração Alta e Média em suas votações. Todos os parlamentares do PSB e do PC do B tiveram votação Concentrada, bem como 84% dos representantes do PT. No caso do PC do B, notamos que a alta concentração está relacionada ao fato da base eleitoral da candidata à deputada estar localizada na região metropolitana do estado. Isto vem ao encontro da perspectiva de Ames (2003) que aponta para a possibilidade de alguns setores serem tão grandes nestas regiões que podem eleger parlamentares, mesmo que compartilhem seus votos com muitos outros candidatos. Entre os deputados com concentração alta e média do PT notamos que a maioria também recebe boa

parcela de votos na região metropolitana. Dessa forma a concentração das votações de deputados de esquerda nas capitais não coloca em dúvida a idéia de que estes seriam partidos ideológicos.

A votação dos deputados de partidos classificados como de direita não é muito esclarecedora. No PFL e no PL, que são partidos pequenos, os representantes eleitos – um em cada partido – têm votação altamente Dispersa. Na eleição de 1994, o PFL apresentou 16 candidatos e um deles foi eleito. Já o PL apresentou dois candidatos e um deles se elegeu. Portanto, a Dispersão de votos nestes partidos pode estar relacionada com a concentração interna de votos, pois, como estas siglas partidárias têm menos candidatos, isto pode gerar dispersão territorial. No PPR/PPB/PP, que em 1994 figurou como o maior partido da Assembléia Legislativa com 14 deputados eleitos, a distribuição das votações tem uma leve predominância da tipologia Concentrada, sendo que 08 dos parlamentares tiveram Concentração Alta ou Concentração Média. Para o PTB, partido com 09 deputados eleitos também há a predominância das votações Concentradas. Apenas 03 parlamentares petebistas foram eleitos com votação Dispersa.

No PMDB, partido de centro direita, os 10 parlamentares eleitos dividem-se harmonicamente entre Concentrados e Dispersos, com 05 representantes cada. No PDT, partido que juntamente com o PSDB é classificado como de centro esquerda, foram eleitos, em 1994, mais deputados com votação Concentrada que legisladores com votos dispersos, na ordem de 09 para 03, respectivamente. O único parlamentar eleito pelo PSDB tem votação com Alta Concentração⁴.

Na eleição de 1998, o padrão visualizado para os partidos de esquerda permanece o mesmo que o da eleição de 1994. Nota-se, que o PT aumentou o número de parlamentares eleitos tornando-se a maior bancada na ALERGS com 12 parlamentares, destes 09 tiveram votação Concentrada. Já o PPR/PPB/PP perdeu 03 cadeiras, e entre os seus eleitos, passou a haver a predominância das votações Dispersas (67%). Da mesma forma, no PTB também é possível observar a mudança ocorrida, sendo que 07 dos 10 parlamentares apresentam votação Dispersa. No PMDB, a Dispersão aumentou em 20%, o que fez com que a balança pendesse para as votações Dispersas em detrimento às Concentradas. No PDT permanece a predominância de parlamentares com votação Concentrada. O PFL, que absorveu o parlamentar anteriormente eleito pelo PL, cuja votação era Dispersa em 1994, aparece na eleição seguinte tendo 02 parlamentares e ambos com alta Dispersão de votos.

⁴ Para fazer a classificação dos partidos no eixo ideológico, seguiu-se a sugestão de Carvalho (2003 p. 200).

O Partido dos Trabalhadores, em 2002, elegeu novamente a maior bancada partidária da Assembléia Legislativa. Percebe-se, no entanto, que surge um tipo de votação inexistente nesse partido: 03 parlamentares são eleitos com votação altamente Dispersa. Mesmo assim ainda há o predomínio dos representantes com votação Concentrada, cerca de 60% dos eleitos. O PSB elegeu 03 parlamentares, sendo 02 com votação Concentrada. O PC do B volta a eleger sua representante, mas a votação que teve Concentração Alta em 1994, passou a ter Concentração Média nesta eleição.

O PTB perdeu em 2002, 04 cadeiras e os entre os 06 eleitos, 03 tiveram votação Dispersa e 03 tiveram votação Concentrada. O PPR/PPB/PP, seguindo a tendência apresentada na eleição anterior, aumentou o número de parlamentares com votos dispersos. Cerca de 70% dos representantes deste partido tiveram Dispersão Alta ou Média. O PMDB volta a ter equilíbrio entre eleitos com votação Dispersa e eleitos de base Concentrada. Já o PSDB, elegeu 3 deputados e todos com votação altamente Concentrada. O PDT, no entanto, teve 67% de representantes eleitos em 2002 com Dispersão de votos.

No período de 1999-2002, houve a migração de alguns deputados para um partido que ainda não tinha representação na ALERGS: o PPS. Entre os que migraram 03 eram do PMDB e 01 do PSB. Na eleição de 2002, César Busatto, que migrou do PMDB e Bernardo de Souza, advindo do PSB tiveram votação com Concentração Média.

Se fizermos um teste para tentar explicar a concentração/dispersão das votações tendo como referencial a reeleição notaremos que em 1998, 62% dos eleitos pela primeira vez tinham votação Concentrada. Já entre os reeleitos 66% tiveram votação Dispersa. Na eleição de 2002 65% dos reeleitos dispersavam seus votos pelo estado. Ao se considerar os eleitos, notamos que 71% concentravam seus votos. Dessa forma, é possível relacionar reeleitos à dispersão de votos e deputados novatos à concentração do eleitorado.

3.2.2 Os partidos e a Dominância Política

O fenômeno Dominância se caracteriza pelo fato de o deputado receber uma quantidade substantiva do percentual de votos de um município, e é um aspecto importante de ser observado juntamente com a Concentração e a Dispersão dos votos para que se faça a geografia eleitoral dos parlamentares gaúchos. A distribuição dos parlamentares levando-se em consideração o critério da Dominância política é a que segue.

No PDT, 66% dos parlamentares tiveram votação Dominante em 1994. Esse padrão de votação cresceu para 71% em 1998, mas diminuiu para 66% em 2002. Entretanto, é possível observar que cresceu o percentual de deputados com tipologia de dominância média e diminuiu o percentual de parlamentares com votação altamente Dominante. O PSDB, que é um partido que vêm crescendo no Rio Grande do Sul em termos de representação parlamentar, em 1994 elegeu um parlamentar cuja votação foi de Dominância Alta. Em 1998, o partido aumentou sua representação em uma cadeira, e teve um deputado Sem Dominância e o outro com Dominância Média. Na última eleição analisada aqui, ou seja, 2002, o PSDB elegeu 03 deputados estaduais, dos quais, dois tiveram votação altamente Dominante e um com Dominância Média.

Na eleição de 1994, o PMDB manteve um equilíbrio entre os representantes eleitos com votação Dominante e com votação Não Dominante. Neste partido há o predomínio das faixas de classificação intermediárias, sendo que 70% dos deputados tiveram votação com Baixa Dominância ou com Dominância Média. Este equilíbrio permanece em 1998, mas aumenta o percentual de parlamentares nas faixas intermediárias, cerca de 90%. Na eleição de 2002, 55% dos parlamentares deste partido tiveram votação Dominante. Dessa forma, pode-se dizer que este partido manteve, no critério Dominância, um padrão estável nas três eleições que foram abordadas.

Entre os deputados do PP/PPB/PPR, 64% tiveram votação Dominante na primeira eleição, 82% na segunda e menos de 64% na terceira. Este partido perdeu 03 cadeiras na ALERGS de 1994 para 1998, mantendo este número na disputa eleitoral de 2002. Em 1998, dos 11 deputados eleitos, 07 tiveram votação com Dominância Alta. Em 2002, apenas 04 foram altamente Dominantes.

O PT teve 80% de deputados Não Dominantes em 1994. Na eleição subsequente 67%, dos eleitos enquadram-se nesta mesma classificação e, em 2002, 69% não foram Dominantes. Nas duas primeiras eleições este partido de esquerda elegeu um parlamentar com votação altamente Dominante. Mas na eleição de 2002 nenhum eleito teve alto domínio sobre os municípios em que recebeu votos.

O Partido Trabalhista Brasileiro não teve nenhum deputado Dominante em 1994. Em 1998, 30% dos eleitos tiveram votação de Dominância Média, já em 2002, 67% dos que se elegeram sob esta sigla foram eleitos com este tipo de votação. Por conseguinte, observa-se que está havendo um crescimento aritmético de deputados do PTB com votação Dominante.

Entre os partidos pequenos, o PC do B elegeu uma deputada que teve votação Não Dominante na primeira eleição. Em 2002, este partido elegeu a mesma representante que

continuou não dominando sua base. O PFL teve um eleito Não Dominante em 1994 e dois em 1998. Já na eleição seguinte, o parlamentar desta sigla partidária não dominava seu reduto eleitoral. Houve uma mudança entre os eleitos pelo PSB. Na eleição de 1994 dois dos três eleitos dominavam sua base eleitoral, enquanto na eleição de 2002 os dois deputados bem sucedidos tiveram votação Não Dominante.

Para critério de análise, agrupamos os deputados com votação Sem Dominância e Baixa Dominância em representantes Não Dominantes e os que tiveram Dominância Média e Alta em parlamentares Dominantes. A distribuição dos legisladores está apresentada na tabela 3.

Tabela 3. Distribuição dos parlamentares por partido, pelo critério de Dominância

<i>Partido</i>	<i>1994</i>		<i>1998</i>		<i>2002</i>	
	<i>Não Dominante</i>	<i>Dominante</i>	<i>Não Dominante</i>	<i>Dominante</i>	<i>Não Dominante</i>	<i>Dominante</i>
<i>PDT</i>	3	6	2	5	2	4
<i>PMDB</i>	5	5	5	5	4	5
<i>PP/PPB/PPR</i>	5	9	2	9	4	7
<i>PSB</i>	1	2	1	-	2	-
<i>PT</i>	5	1	8	4	9	4
<i>PTB</i>	9	-	7	3	2	4
<i>PFL</i>	1	-	2	-	-	1
<i>PC DO B</i>	1	-	-	-	1	-
<i>PL</i>	1	-	-	-	-	-
<i>PPS</i>	-	-	-	-	3	-
<i>PSDB</i>	-	1	1	1	-	3
<i>TOTAL</i>	31	24	28	27	27	28

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Observando a tabela 3 com atenção, nota-se que quase 30% dos parlamentares Não Dominantes em 1994 são do PTB, além disso, 37% dos deputados Dominantes nessa eleição são do PP/PPB/PPR. Na eleição seguinte, 29% dos representantes Não Dominantes pertencem ao PT e 33% dos eleitos Dominantes são do PP/PPB/PPR. Em 2002, entre os Não Dominantes, os petistas constituem a maioria, com 33% dos casos. Já, nesta eleição, o PP/PPB/PPR fica com 25% dos deputados Dominantes.

Se somarmos os percentuais dos partidos de esquerda – PT, PSB, PC do B – notaremos que estes compõem 23% dos tipos Não Dominantes em 1994, 32% em 1998 e 45% na última eleição. Percebe-se que tem havido um crescimento percentual de deputados Não

Dominantes pertencentes aos partidos de esquerda. Isso se deve em parte ao aumento da representação que estes partidos vêm conseguindo com o decorrer das eleições.

Os partidos de direita quando aglutinados, seguem a distribuição apresentada na tabela 4.

Tabela 4. Distribuição dos partidos de direita – PP/PPB/PPR, PFL, PTB, PL – segundo o critério da Dominância

	<i>Não Dominante</i>	<i>% Não Dominante</i>	<i>Dominante</i>	<i>% Dominante</i>
1994	16	0,5161	9	0,375
1998	11	0,3929	12	0,4444
2002	6	0,2222	12	0,4286

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Como se pode observar, o percentual dos deputados Não Dominantes pertencentes a partidos de direita vem diminuindo gradativamente passando de mais de 50% em 1994 para menos de 23% em 2002. E o número de parlamentares Dominantes subiu de 09 na primeira eleição para 12 na segunda e na terceira.

Portanto, a partir da visualização dos dados, pode-se notar que há uma tendência de crescimento de parlamentares Não Dominantes pertencentes a partidos de esquerda bem como, de crescimento de deputados Dominantes vinculados a partidos de direita. Além disso, os dados das eleições de 1998 e 2002 corroboram para a aceitação das hipóteses de que os partidos de direita elegem mais parlamentares Dominantes e os de esquerda elegem maior número de representantes Não Dominantes.

3.3 A geografia eleitoral e a tipologia de classificação combinadas

Para traçar a geografia do voto dos parlamentares do Rio Grande do Sul, utilizamos o modelo de classificação desenvolvido por Ames, levando em consideração a Concentração dos votos de cada deputado e a Dominância exercida por ele junto aos municípios que lhe deram votos. Após analisarmos cada um destes aspectos em separado, convém que a tipologia seja combinada, para que haja ampla visualização de como se encontra a organização da geografia eleitoral dos deputados estaduais. A tabela 5 mostra como os parlamentares estão organizados nas três eleições analisadas.

Tabela 5. Tipologias combinadas: Concentração + Dominância

TIPO	% TOTAL		% TOTAL		% TOTAL		TOTAL
	1994	1994	1998	1998	2002	2002	
BD CA	3	5,45%	7	12,73%	5	9,09%	55
BD CM	4	7,27%	3	5,45%	2	3,64%	55
BD FA	4	7,27%	4	7,27%	6	10,91%	55
BD FM	7	12,73%	3	5,45%	3	5,45%	55
DA CA	8	14,55%	5	9,09%	3	5,45%	55
DA CM	2	3,64%	1	1,82%	1	1,82%	55
DA FA	0	0,00%	0	0,00%	1	1,82%	55
DA FM	0	0,00%	4	7,27%	2	3,64%	55
DM CA	4	7,27%	3	5,45%	5	9,09%	55
DM CM	6	10,91%	3	5,45%	2	3,64%	55
DM FA	1	1,82%	6	10,91%	5	9,09%	55
DM FM	3	5,45%	5	9,09%	8	14,55%	55
SD CA	5	9,09%	1	1,82%	1	1,82%	55
SD CM	3	5,45%	2	3,64%	8	14,55%	55
SD FA	3	5,45%	5	9,09%	3	5,45%	55
SD FM	2	3,64%	3	5,45%	0	0,00%	55

BD: Baixa Dominância; DA: Dominância Alta; DM: Dominância Média; SD: Sem Dominância; CA: Concentração Alta; CM: Concentração Média; FA: Dispersão Alta; FM: Dispersão Média.

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Nota-se que a tipologia de Dominância Alta e Dispersão Alta não tem nenhum caso na eleição de 1994 nem em 1998, aparecendo um deputado com esse perfil em 2002. Já o tipo Dominância Alta + Dispersão Média não aparece em 1994, mas surge na eleição seguinte com 04 deputados incluídos nesta classificação e 02 na eleição de 2002. O percentual da combinação Dominância Alta e Concentração Alta caiu quase 10% se levarmos em consideração a primeira e a última disputa eleitoral.

A tipologia Dominância Média e Dispersão Média e Sem Dominância e Concentração Média enquadra, cada uma, quase 15% dos parlamentares que compuseram a ALERGS em 2002. Estas combinações tiveram crescimento em torno de 8% da eleição de 1994 para a de 2002. Entretanto, em apenas alguns casos houve um crescimento ou decréscimo linear. Na maior parte dos casos o que acontece é uma variação instável de uma eleição para outra.

Após breve exposição dos dados de todas as tipologias combinadas achamos conveniente, para facilitar a análise, que as variáveis Alta Dispersão e Dispersão média fossem agrupadas como votações Dispersas. Do mesmo modo, as variáveis Concentração Média e Alta Concentração foram reunidas como votações Concentradas. O mesmo procedimento foi realizado no trato da variável Dominância, como já foi observado

anteriormente, com a tipologia passando a ser de deputados com votação Dominante ou Não Dominante.

A tabela 6 demonstra que nas eleições de 1998 e de 2002 houve um equilíbrio entre deputados que dominavam suas bases e parlamentares que não eram Dominantes. Em 1994, 56% dos parlamentares gaúchos eram Não Dominantes.

Tabela 6. Distribuição dos Deputados Dominantes e Não Dominantes

<i>Ano da eleição</i>	<i>Dominantes</i>	<i>% de Dominantes</i>	<i>Não Dominantes</i>	<i>% de Não Dominantes</i>	<i>Total</i>
1994	24	43,64%	31	56,36%	55
1998	27	49,09%	28	50,91%	55
2002	27	49,09%	28	50,91%	55

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

A tabela 7 mostra que prevaleciam os deputados com votação Concentrada em 1994. Esse quadro inverte-se em 1998 quando 55% dos representantes tiveram votação Dispersa. Já na última eleição, legisladores com votação Concentrada somando 49% e com votação Dispersa 51%, o que demonstra uma tendência ao equilíbrio.

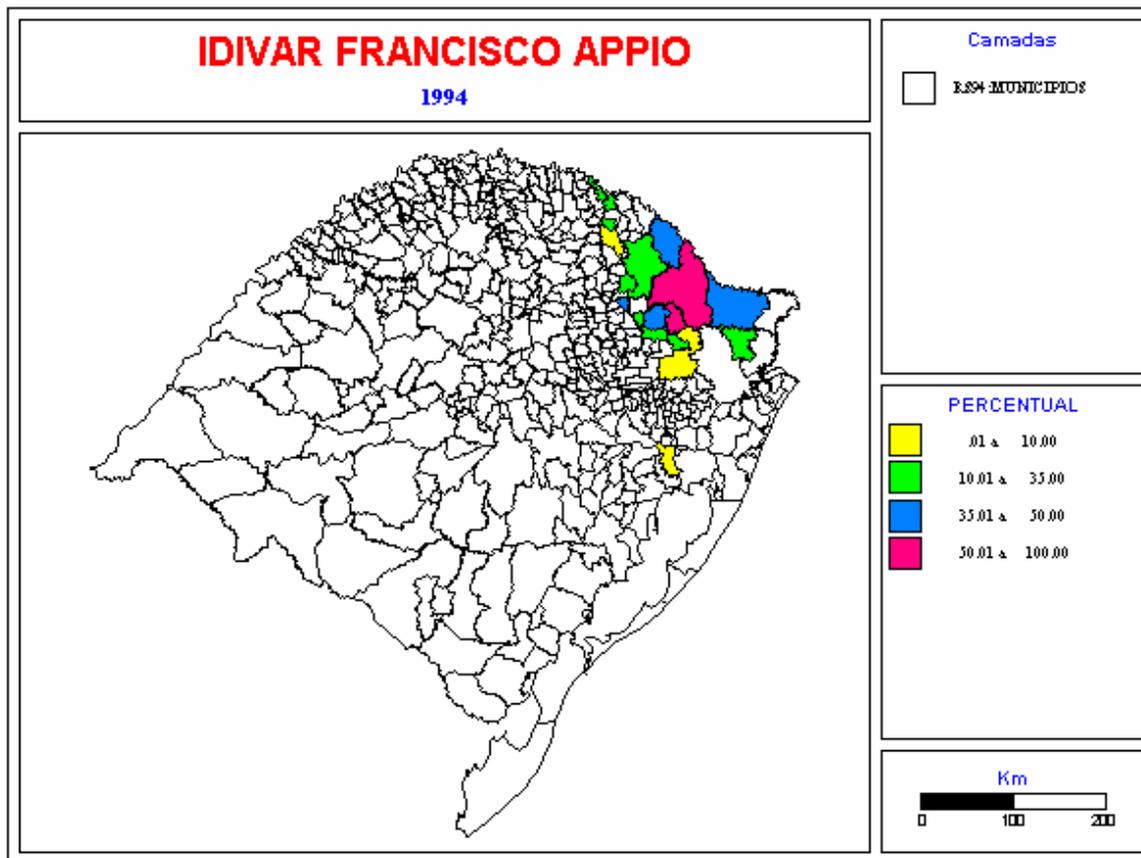
Tabela 7. Distribuição dos Deputados com votação Concentrada e Dispersa

	<i>Votação Concentrada</i>	<i>% votação Concentrada</i>	<i>Votação Dispersa</i>	<i>% votação Dispersa</i>	<i>Total</i>
1994	35	63,64%	20	36,36%	55
1998	25	45,45%	30	54,55%	55
2002	27	49,09%	28	50,91%	55

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Para facilitar a visualização dos tipos de votação com as variáveis Concentração e Dispersão combinadas, apresento mapas eleitorais, a critério de exemplo, elaborados com o programa Atlas Gis. O mapa 1 contém um exemplo de deputado com votação Concentrada e Dominante. Como se pode perceber, esse deputado concentra sua votação na região nordeste do estado. Idivar Francisco Appio do PP/PPB/PPR recebe, na eleição de 1994, mais de 50% dos votos de dois municípios, e mais de 35% dos votos de quatro localidades.

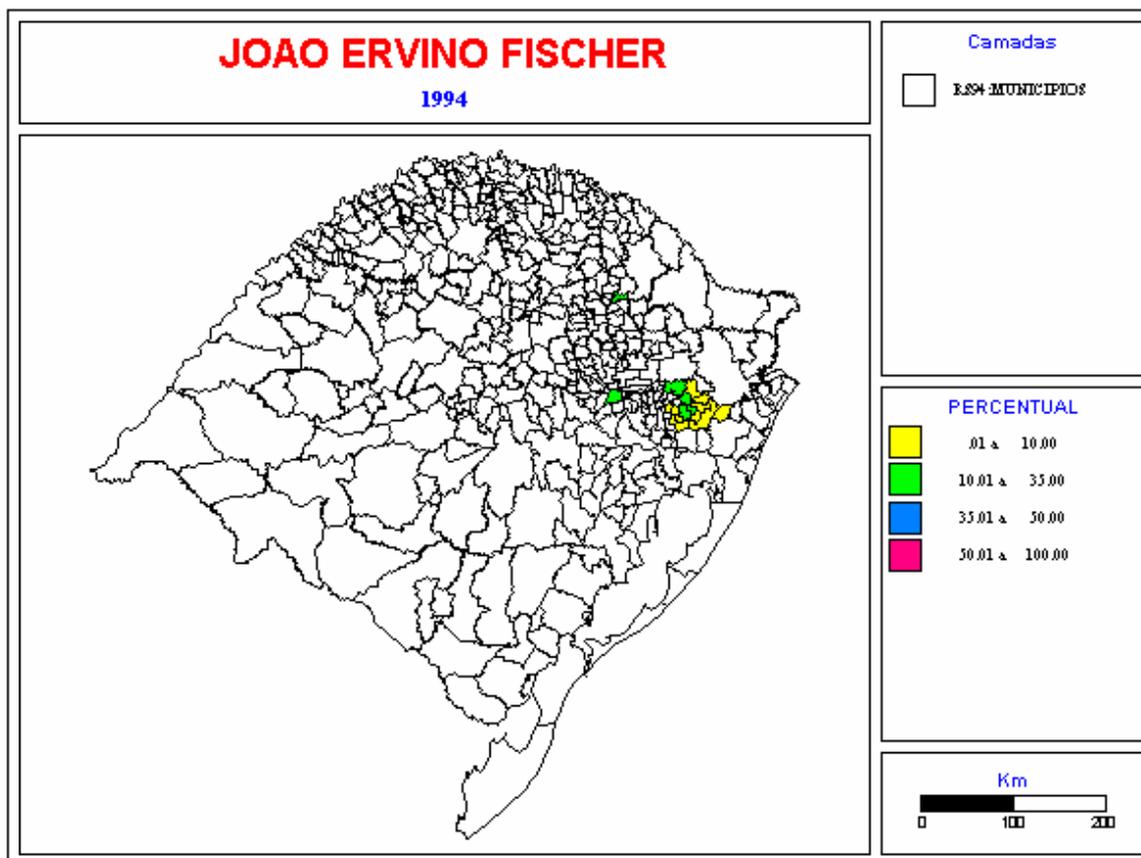
Mapa 1. Exemplo de deputado com votação Concentrada Dominante



Fonte própria elaborada com o programa Atlas Gis e com dados disponíveis no site do TSE

O mapa 2 apresenta o tipo de reduto Concentrado e Não Dominante. Essa tipologia de votação é comum em deputados com base nas capitais e região metropolitana. Esse é o caso do deputado João Ervino Fischer do PP/PPB/PPR.

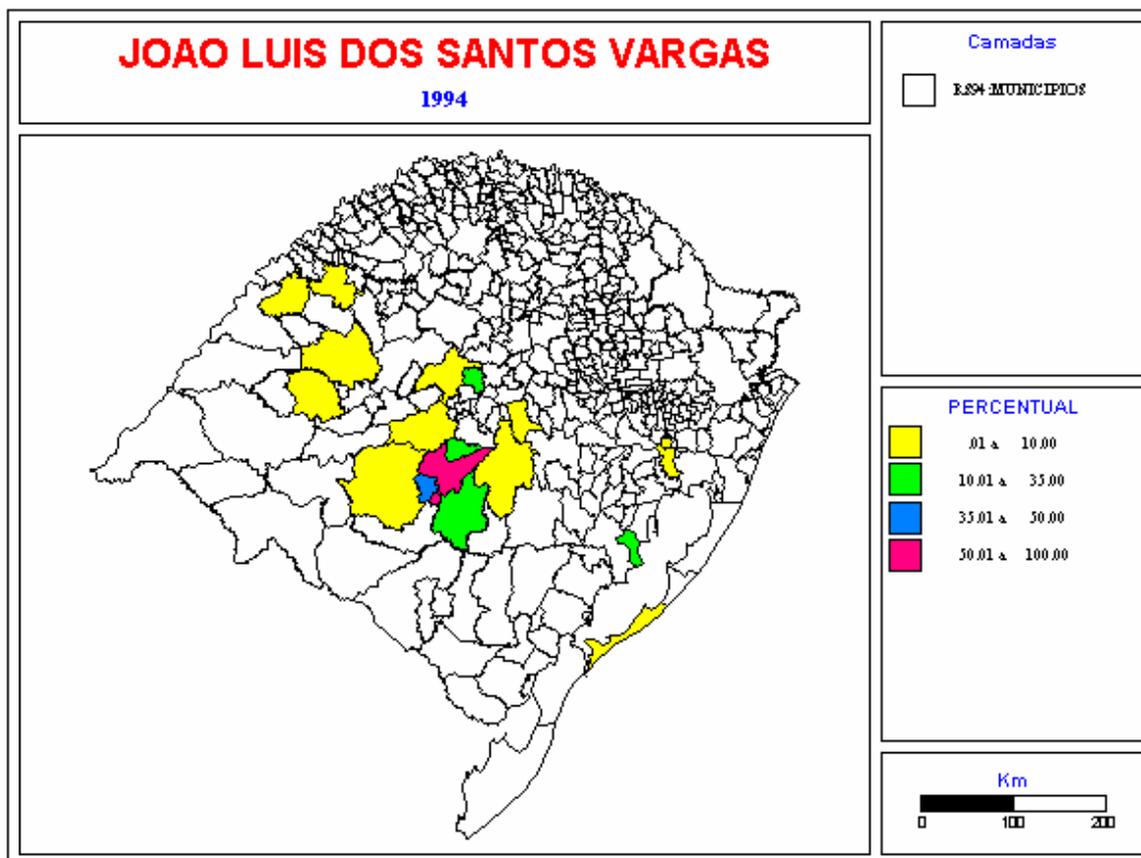
Mapa 2. Exemplo de reduto Concentrado e Não Dominante



Fonte própria elaborada com o programa Atlas Gis e com dados disponíveis no site do TSE

O mapa 3 demonstra visualmente como é o tipo de votação de deputados Dominantes com base Dispersa. Nota-se que o deputado Domina alguns municípios, dos quais recebe mais de 35% do total de votos. Porém seu eleitorado não está restrito a estas localidades, ele está disperso pelo estado. Por isso, João Luis dos Santos Vargas, do PDT enquadra-se na tipologia Disperso Dominante.

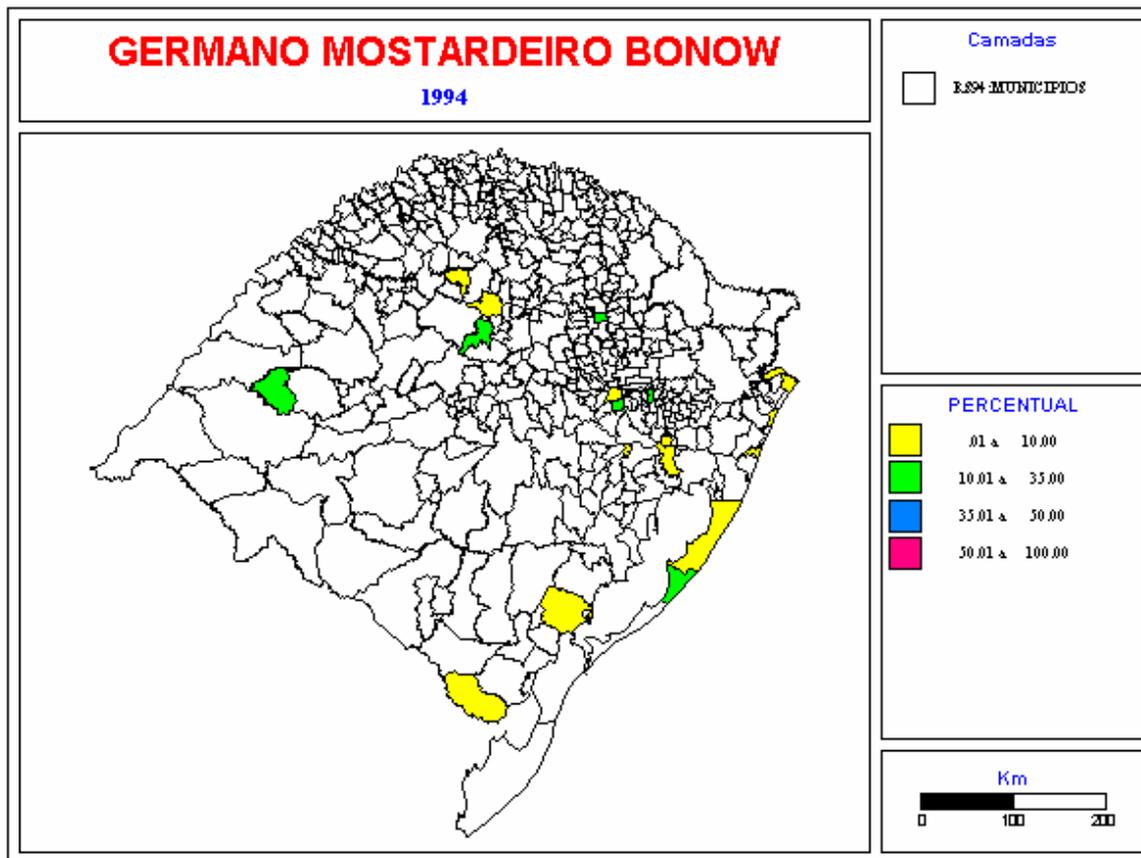
Mapa 3. Exemplo de reduto Disperso Dominante



Fonte própria elaborada com o programa Atlas Gis e com dados disponíveis no site do TSE

Por fim, no mapa 4 apresentamos os deputados com votação Dispersa e Não Dominante. Esses parlamentares Não Dominam e nem Concentram seus votos. Germano Bonow apresenta esse tipo de reduto eleitoral. Seus eleitores encontram-se espalhados em municípios em todos os cantos do estado. Esse deputado pertence ao PFL, um partido pequeno que apresenta menos candidatos que os demais, o que pode facilitar a dispersão dos votos devido a menor quantidade de candidatos.

Mapa 4. Exemplo de reduto Disperso Não Dominante



Fonte própria elaborada com o programa Atlas Gis e com dados disponíveis no site do TSE

Quando combinamos Concentração e Dominância percebemos que nas últimas duas eleições os deputados estaduais encontram-se distribuídos com certo equilíbrio pelos quatro tipos combinados. Apenas em 1994, a frequência de deputados com votação Dispersa e Dominante foi menor que 10% e a categoria Concentrada Dominante prevaleceu entre as demais, ultrapassando de 35% dos deputados. Nota-se também, que tem havido um crescimento da tipologia Concentrado Não Dominante e Disperso Dominante, em detrimento das demais. A tipologia que teve o percentual com maior queda foi a de deputados com votação Concentrada e Dominante, cerca de 16% da eleição de 1994 para a de 2002.

Tabela 8. Tipologia de Concentração e Dominância combinada

	C/D	% C/D	C/ND	% C/ND	F/D	% F/D	F/ND	% F/ND	TOTAL
1994	20	36,36%	15	27,27%	4	7,27%	16	29,09%	55
1998	12	21,82%	13	23,64%	15	27,27%	15	27,27%	55
2002	11	20,00%	16	29,09%	16	29,09%	12	21,82%	55

C/D: Concentrado Dominante; C/ND: Concentrado Não Dominante; F/D: Disperso Dominante; F/ND: Disperso Não Dominante.

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Portanto notamos que houve um aumento dos tipos de votação Concentrado Não Dominante e Disperso Dominante no decorrer das três eleições. Bem como, percebemos a tendência à queda do percentual de deputados com votação Concentrada Dominante e Disperso Não Dominante.

3.4 Tipologia de Votação Combinada por partido

Nesta sessão, a distribuição da tipologia de votação está feita levando em conta os partidos políticos que estão representados na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. A variável partido nos revela alguns aspectos da geografia do voto no Estado. A tabela 2.4.10 apresenta os tipos de votação divididos pelo partido pelo qual o deputado foi eleito em 1994.

Tabela 9. Tipologia de Concentração e Dominância combinada por partido na eleição de 1994

	C/D	% C/D	C/ND	% C/ND	F/D	% F/D	F/ND	% F/ND	TOTAL	% TOTAL
<i>PDT</i>	5	56%	1	11%	1	11%	2	22%	9	16%
<i>PMDB</i>	4	40%	1	10%	1	10%	4	40%	10	18%
<i>PP/PPB/PPR</i>	7	50%	1	7%	2	14%	4	29%	14	25%
<i>PSB</i>	2	67%	1	33%	-	-	-	-	3	5%
<i>PT</i>	1	17%	4	67%	-	-	1	17%	6	11%
<i>PTB</i>	-	-	6	67%	-	-	3	33%	9	16%
<i>PFL</i>	-	-	-	-	-	-	1	100%	1	2%
<i>PC DO B</i>	-	-	1	100%	-	-	-	-	1	2%
<i>PL</i>	-	-	-	-	-	-	1	100%	1	2%
<i>PSDB</i>	1	100%	-	-	-	-	-	-	1	2%
TOTAL	20	36%	15	27%	4	7%	16	29%	55	100%

C/D: Concentrado Dominante; C/ND: Concentrado Não Dominante; F/D: Disperso Dominante; F/ND: Disperso Não Dominante.

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Na eleição de 1994, dentre os deputados Dominantes pertencentes ao PMDB, a maioria teve votação Concentrada, enquanto que entre os Não Dominantes, a maioria dispersava seus votos. O mesmo acontece entre os parlamentares pertencentes ao PP/PPB/PPR. Já entre os deputados petistas, 67% tiveram votação Concentrada Não Dominante. No PDT, 56% dos parlamentares ajustam-se à categoria Concentrada e

Dominante. Dos petebistas, 67% são representantes com votação Concentrada Não Dominante.

Nos partidos pequenos, o eleito do PC do B teve votação Concentrada e Não-Dominante. O eleito do PL não dominava e dispersava seus votos, bem como o representante do PFL. O deputado do PSDB elegeu-se com base Concentrada e Dominante. No PSB, 67% dos eleitos tiveram votação Concentrada e Dominante e 33% Concentrada Não Dominante.

Na tabela 10, podemos ver, percentualmente, como estão distribuídos os parlamentares eleitos em 1998. Nota-se que 13% dos eleitos são do PT e tiveram votação Concentrada e Não Dominante. 9% dos deputados foram eleitos pelo PP/PPB/PPR e tiveram sua votação Dispersa e Dominante. O PTB elegeu 18% dos representantes estaduais e destes, metade teve seu reduto eleitoral Disperso e Não Dominante. Os 4% de eleitos pertencentes ao PFL tiveram votação Dispersa e Não Dominante, já o PDT não teve nenhum deputado com esse tipo de votação. Os 13% de parlamentares eleitos por esse partido distribuíram-se de maneira equilibrada pelas outras categorias de classificação.

Tabela 10. Tipologia de Concentração e Dominância combinada por partido na eleição de 1998

	<i>C/D</i>	<i>% C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>% C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>% F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>% F/ND</i>	<i>TOTAL</i>	<i>% TOTAL</i>
<i>PDT</i>	2	29%	2	29%	3	43%	-	-	7	13%
<i>PMDB</i>	2	20%	1	10%	3	30%	4	40%	10	18%
<i>PP/PPB/PPR</i>	4	36%	-	-	5	45%	2	18%	11	20%
<i>PSB</i>	-	-	1	100%	-	-	-	-	1	2%
<i>PT</i>	2	17%	7	58%	2	17%	1	8%	12	22%
<i>PTB</i>	1	10%	2	20%	2	20%	5	50%	10	18%
<i>PFL</i>	-	-	-	-	-	-	2	100%	2	4%
<i>PC DO B</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>PL</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>PPS</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>PSDB</i>	1	50%	-	-	-	-	1	50%	2	4%
<i>TOTAL</i>	12	22%	13	24%	15	27%	15	27%	55	100%

C/D: Concentrado Dominante; *C/ND*: Concentrado Não Dominante; *F/D*: Disperso Dominante; *F/ND*: Disperso Não Dominante.

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Entre os partidários do PMDB, 70% tiveram votação Dispersa, configurando 12% do total de deputados estaduais eleitos em 1998. Os deputados desse partido com tipologia Concentrada somaram 6% do total. Além disso, em termos de Dominância, este partido teve 9% dos deputados Dominantes e 9% dos Não Dominantes.

Os dois parlamentares eleitos pelo PFL tiveram votação Dispersa e Não-Dominante. O eleito do PSB concentrava e não dominava sua base. O PC do B, o PL e o PPS não elegeram nenhum representante nesta eleição. Dos dois eleitos pelo PSDB, um teve votação Concentrada e Dominante e o outro Dispersa e Não Dominante.

Os partidos de esquerda na eleição de 2002 ficaram distribuídos da seguinte forma: o PT teve 54% dos deputados com votação Concentrada e Não Dominante, 23% Dispersa e Dominante, 15% Dispersa e Não Dominante e apenas 8% de eleitos enquadraram-se na categoria Concentrada e Dominante. O representante do PC do B teve votação Concentrada e Não Dominante e o PSB, elegeu um deputado Dominante com votos concentrados e outro com votação Dispersa e Não Dominante, como se pode ver na tabela 11.

Tabela 11. Tipologia de votação combinada por partido na eleição de 2002

	C/D	% C/D	C/ND	% C/ND	F/D	% F/D	F/ND	% F/ND	TOTAL	% TOTAL
<i>PDT</i>	1	17%	1	17%	3	50%	1	17%	6	11%
<i>PMDB</i>	2	22%	2	22%	3	33%	2	22%	9	16%
<i>PP/PPB/PPR</i>	2	18%	1	9%	5	45%	3	27%	11	20%
<i>PSB</i>	-	-	1	50%	-	-	1	50%	2	4%
<i>PT</i>	1	8%	7	54%	3	23%	2	15%	13	24%
<i>PTB</i>	3	50%	-	-	1	17%	2	33%	6	11%
<i>PFL</i>	-	-	-	-	1	100%	-	-	1	2%
<i>PC DO B</i>	-	-	1	100%	-	-	-	-	1	2%
<i>PL</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>PPS</i>	-	-	2	67%	-	-	1	33%	3	5%
<i>PSDB</i>	2	67%	1	33%	-	-	-	-	3	5%
TOTAL	11	20%	16	29%	16	29%	12	22%	55	100%

C/D: Concentrado Dominante; C/ND: Concentrado Não Dominante; F/D: Disperso Dominante; F/ND: Disperso Não Dominante.

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site do TSE

Nos partidos de direita, o PP/PPB/PPR teve 45% de seus legisladores eleitos em 2002 com votação Dispersa e Dominante, 27% Dispersa e Não Dominante, 18% com base eleitoral Concentrada e Dominante e apenas 9% Não Dominantes com votos Concentrados. O PFL elegeu um representante cuja votação foi Dispersa e Dominante. Dos eleitos pelo PTB, 50% tiveram geografia do voto Concentrada e Dominante, 33% Dispersa e Não Dominante, apenas um parlamentar desse partido teve votação Dispersa e Dominante e nenhum deputado Não Dominante com base Concentrada foi eleito sob essa sigla.

O PPS passa a ter representantes eleitos em 2002, sendo que destes, dois tiveram votação Concentrada e Não Dominante e um teve votação Dispersa e Não Dominante. O PSDB teve dois eleitos Dominantes com votos Concentrados e um com votação Concentrada

e Não Dominante. Dos parlamentares eleitos pelo PDT, metade eram Dominantes com redutos dispersos. Já os parlamentares do PMDB encontram-se harmonicamente distribuídos pelas quatro categorias de classificação, como é possível visualizar na tabela 2.4.12.

Portanto, após a observação dos dados é possível afirmar que no PT há o predomínio de deputados com votação Concentrada e Não Dominante nas três eleições abordadas, embora tenha havido queda de 13% nos eleitos com esse tipo de votação ao compararmos a eleição de 1994 e a de 2002. No PDT nota-se uma queda no percentual de parlamentares eleitos com votação Concentrada Dominante passando de 57% na primeira eleição para 17% na última. Também é passível de observação que, entre os pedetistas, houve um acréscimo de 39% no percentual de eleitos com tipologia Dispersa e Dominante da eleição de 1994 para a de 2002.

Nota-se também que entre os partidários do PP/PPB/PPR houve uma queda de 32% no percentual de eleitos com votação Concentrada e Dominante, no decorrer das eleições, ao passo que houve um acréscimo de 31% na quantidade de deputados com votação Dispersa e Dominante. No PMDB o percentual de parlamentares Dominantes com votos Concentrados diminuiu 18%, o mesmo acontecendo com os de eleitos Não Dominantes com votação Dispersa. Porém, houve um acréscimo de 23% nos representantes com a tipologia Dispersa e Dominante e de 12% nos deputados com votação Concentrada e Não Dominante. No PTB, na eleição de 1994, 67% dos eleitos tiveram votação Concentrada Não Dominante e nenhum concentrava e dominava sua base eleitoral. Já na eleição de 2002, 50% dos deputados desse partido tiveram votação Concentrada e Dominante e nenhum teve reduto Concentrado e Não Dominante.

Portanto, nota-se que o padrão de votação dos partidos (ao menos dos partidos com maior representação) tem mudado no decorrer das eleições. Isso fez com que houvesse o aumento de deputados com votação Dispersa e Dominante e do percentual de eleitos com tipologia Concentrada e Não Dominante. Além disso, ocorreu um decréscimo no percentual de deputados estaduais com votação Dispersa e Não Dominante, bem como, de representantes Dominantes com votos Concentrados.

3.5 Apontamentos finais

Neste capítulo analisamos a geografia do voto no estado do Rio Grande do Sul, através da utilização da tipologia de votação desenvolvidas por Barry Ames (2001). Relembramos

que estas são: Concentrada Dominante; Concentrada Não Dominante, Dispersa Dominante e Dispersa Não Dominante.

Observamos que nas eleições de 1994, 1998 e 2002 houve queda na quantidade de deputados com votação Concentrada, bem como de parlamentares com Alta Dominância. Notamos o incremento no percentual de legisladores com votação de Dominância Média, e também de representantes com votos dispersos.

Ao analisarmos os partidos e a variável Concentração, notamos que, nas três eleições, entre os esquerdistas houve predomínio de deputados com votação Concentrada, porém, na eleição de 2002, foram eleitos parlamentares de esquerda com Alta Dispersão de votos, fenômeno inexistente até então. Entre os deputados de direita notamos que, na eleição de 1994, havia a predominância da Concentração entre os eleitos, e este padrão foi invertido nas eleições seguintes, com o aumento e predomínio de representantes com votação Dispersa. O PMDB, aqui considerado como partido de centro direita apresentou equilíbrio numérico no critério de Concentração/Dispersão. Os partidos de centro esquerda apresentaram mudança no padrão de votação na eleição de 2002, passando do predomínio de parlamentares com votação Concentrada para o de deputados com bases Dispersas.

Notamos, no decorrer do capítulo, que os deputados de partidos de esquerda são, em sua maioria, Não Dominantes. Já entre os parlamentares de partidos de direita diminuiu a quantidade de eleitos com Dominância Alta. Porém permanece predominante a Dominância entre esses representantes, bem como entre os deputados de centro esquerda. Além disso, percebemos que tem havido uma tendência de crescimento numérico de parlamentares Não Dominantes em partidos de esquerda e de legisladores Dominantes nos partidos de direita, o que corrobora para a aceitação da hipótese a respeito da Dominância entre os partidos de direita e Não Dominância entre os de esquerda.

Comparando as três eleições, observamos a tendência à queda do número de representantes com votação Concentrada Dominante e Dispersa Não Dominante. Também vimos a propensão ao aumento da quantidade de parlamentares com votações Concentrada e Não Dominante ou Dispersa Dominante.

Além disso, percebemos que entre os deputados de partidos de direita e centro direita mudou a tipologia de votação com maior percentual de representantes, passando de Dispersos Não Dominantes, em 1994, para Dispersos Dominantes em 2002. Os partidos de esquerda mantiveram o padrão de predomínio de deputados com votação Concentrada e Não Dominante nas três eleições. Entre os parlamentares de partidos de centro esquerda notamos a

mudança no padrão de votação mais numérico que passou de Concentrado Dominante para Concentrado Não Dominante.

Para concluir este capítulo podemos dizer que a geografia do voto dos deputados estaduais gaúchos não possui um padrão inerte, mudando de uma eleição para outra. Este fato segue a tendência de mudança permanente da sociedade política globalizada, com a facilidade de comunicação e maior possibilidade de escolhas.

4 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS: O CANAL PARA A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

A teoria distributivista diz que os deputados, depois de eleitos, tendem a recompensar os seus eleitores transferindo-lhes recursos. No Brasil, a distribuição destes recursos se restringe às emendas orçamentárias, já que a prerrogativa de ‘gastar dinheiro’ é exclusiva do Executivo. Primeiramente será necessário fazer uma breve exposição do processo das Leis que se referem o Orçamento Estadual. A receita e a despesa do Estado, segundo a Constituição Estadual, obedecem três Leis principais, todas de iniciativa exclusiva do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Projeto de Lei Orçamentária. Primeiramente, no primeiro ano do mandato do Governador elabora-se o PPA que, segundo definição da Constituição Estadual no artigo 149, parágrafo 1:

Estabelecerá as diretrizes, os objetivos e metas quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 2006, p. 77)

O projeto do Plano Plurianual deve ser encaminhado à Assembléia até o dia 15 de maio do primeiro ano da administração. Esta proposição deverá ser aprovada pela Assembléia Legislativa e devolvida ao Governo até 15 de julho do mesmo ano e “Será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado” (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 2006, p. 77).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser aprovada a cada ano do mandato do Governador. Essa Lei deve estar de acordo com o Plano Plurianual, compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual e será utilizada para a elaboração dos orçamentos anuais. Segundo o § 3º do artigo 149 da Constituição Estadual, essa lei deve dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política tarifária das empresas da administração indireta além de tratar da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado para aprovação da ALERGS até 15 de maio de cada ano e depois de aprovado pela mesma, deve ser devolvido para o Executivo até 15 de julho do ano em questão.

Depois da aprovação destes projetos e de acordo com eles é elaborado o Projeto Orçamentário Anual. Este, precisa estar de acordo com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ele compreende alguns orçamentos que são obrigatórios, como o

orçamento geral da administração direta, envolvendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos; os orçamentos das autarquias estaduais; e os orçamentos das fundações mantidas pelo estado. A Lei orçamentária contém a previsão da receita e à fixação da despesa para o exercício do ano administrativo. Esse projeto deverá ser encaminhado à Assembléia até o dia 15 de setembro de cada ano e, depois de apreciado, ser devolvido para sanção do governo até 30 de novembro do mesmo período. Segundo o artigo 210 do Regimento Interno, o Orçamento de despesa deve apresentar, obrigatoriamente as dotações para o cumprimento das Leis aprovadas pela ALERGS.

Consta na Constituição Estadual no artigo 82 que são atribuições do governado: enviar para a Assembléia Legislativa o Projeto Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Projeto de Orçamento Anual. Portanto, é exclusividade do poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias restando ao Legislativo apenas a prerrogativa de emendar o projeto proposto pelo governo do estado e posteriormente apreciá-lo em plenário. Essas informações são importantes para o objeto desta pesquisa que aborda as emendas individuais ao Projeto de Orçamento, pois esta é a oportunidade que os deputados têm para influenciar nas finanças estaduais

Ao serem encaminhados à Assembléia Legislativa do Estado, os projetos de Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamentos Anuais serão examinados por uma Comissão Permanente de Deputados. Esta Comissão emitirá parecer após verificar os projetos e as contas apresentadas pelo Governador do Estado. Os projetos têm prioridade para discussão nas sessões ordinárias até o fim do prazo previsto para votação. A relatoria será escolhida por votação pela maioria de votos na Comissão de Finanças e Planejamento, sendo que os relatores poderão apresentar emendas e subemendas corrigindo eventuais falhas. Além disso, todas as emendas serão apresentadas na Comissão, que emitirá parecer sobre elas levando em consideração o disposto no artigo 152 da Constituição estadual:

§ 3º - As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando:

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, excluídos os que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais do Estado para os Municípios;

d) dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população na forma da lei.

III - sejam relacionados com:

a) a correção de erros ou omissões;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 80)

É interessante notar o que o Regimento Interno da Assembléia Legislativa apresenta em seu artigo 209 sobre o tipo de dispositivos que são permitidos nos Projetos de Lei Orçamentária:

Art. 209 – Não será admitido, nos projetos de leis orçamentárias, dispositivo que:
I – não indique especificamente o total da receita cuja arrecadação autorize;
II – não corresponda à tributação vigente;
III – consigne despesa para exercício diverso daquele que a lei vai reger;
IV – autorize ou consigne dotação para função ou cargo efetivo ou não, serviço ou repartição não criados anteriormente por lei;
V – dê, ao produto de taxas ou quaisquer tributos criados para fins específicos, aplicação diversa da prevista na lei que os criou. (REGIMENTO INTERNO, 2005. p. 47)

Portanto, é possível perceber que os deputados estaduais que quiserem propor emendas, que são proposições acessórias a uma principal, podem apenas redistribuir recursos que já foram previstos no Projeto elaborado pelo Executivo, já que não é possível criar novas despesas ao Orçamento. Entretanto, para Ames (2003) as emendas orçamentárias seriam equivalentes ao sistema de Comissões do Congresso dos Estados Unidos, no qual os deputados recompensam seus eleitores e cultivam suas bases através da distribuição de recursos.

Depois de termos uma noção de como funciona o processo de aprovação das Leis Orçamentárias, bem como do tipo de modificação que é facultado aos deputados estaduais, veremos como os parlamentares se comportaram quanto à proposição dessas emendas na 49ª e 50ª Legislaturas. Neste capítulo será apresentada uma visão geral da apresentação de emendas orçamentárias, de autoria dos deputados estaduais, aos Projetos de Orçamento. Além de demonstrar, ano a ano, quantas emendas foram apresentadas, qual sua área, seu perfil, irei analisar qual foi o comportamento dos representantes, relacionado à proposição de modificações orçamentárias observando variáveis como partido e o geografia do voto do autor.

Também será apresentado o Índice de Conexão que irá demonstrar qual a relação, ocorrida em cada legislatura, entre o recebimento de votos e a proposição de emendas que transferem recursos de forma concentrada geograficamente. Dessa forma, nosso objetivo é verificar se as emendas são apresentadas para compensar os redutos eleitorais dos parlamentares, testando a hipótese da teoria distributivista. Passemos então ao primeiro período e suas emendas.

4.1 A 49ª Legislatura (1995-1998) e as emendas aos projetos Orçamentários

A possibilidade de propor emendas ao orçamento é muito utilizada no estado do Rio Grande do Sul. Os deputados gaúchos durante a Legislatura referente aos anos de 1995-1999 apresentaram mais de 2800 emendas aos Projetos de Orçamento propostos pelo Governo do Estado. No ano de 1995 foram propostas quase 500 emendas, em 1996 foram mais de 400.

O projeto orçamentário apresentado em 1997 foi o mais emendado desta Legislatura. Os deputados propuseram mais de mil e setecentas emendas nesse ano. É importante frisar que este projeto refere-se ao ano eleitoral, ou seja, 1998. Nota-se também, que no projeto apreciado no ano de 1998 e que define os gastos do primeiro ano da legislatura subsequente, o interesse em apresentar emendas diminuiu 86%.

Tabela 12. Distribuição das emendas orçamentárias da 49ª Legislatura por ano e partido do autor

	1995	1996	1997	1998	Emendas por deputado ⁵	Total
PPB	152	153	715	25	13 (80)	1045
PDT	114	87	304	92	9 (66)	597
PT	20	35	40	-	6 (16)	95
PTB	70	47	100	31	10 (25)	248
PMDB	33	14	213	36	10 (30)	296
PFL	-	-	158	16	2 (87)	174
PSB	18	20	49	29	3 (39)	116
PSDB	5	7	28	9	1 (49)	49
PC do B	5	5	11	-	1 (21)	21
Outros	42	34	129	13	-	218
Total	459	402	1747	251	55 (48)	2859

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site da ALERGS

Como é possível perceber pela observação da tabela 12, o partido que mais apresentou emendas no decorrer da Legislatura foi o PP/PPB/PPR. Foi este partido que propôs 37% das emendas dos quatro Projetos Orçamentários. Os deputados deste partido propuseram, em média, 80 emendas cada um, sendo, depois do PFL, o partido que mais apresentou modificações aos Projetos de Orçamento. Os deputados do PDT apresentaram 21% das

⁵ Os valores entre parênteses correspondem à quantidade de emendas propostas, em média por cada deputado de cada bancada levando em consideração apenas os deputados eleitos.

emendas e em média 66 emendas orçamentárias. Enquanto o PMDB apresentou 10% das propostas e somente 30 emendas *per capita*. Já o PTB propôs 9% do total das proposições do período de 1995 até 1998, com média de 25 emendas por deputado do partido.

Os partidos de esquerda apresentaram juntos, apenas 8% das emendas aos projetos de orçamento. O total de emendas *per capita* desses partidos foi de 23 emendas para cada representante esquerdista. Porém, a média dos petistas foi de 16 emendas. Os partidos de direita (PP/PPB/PPR, PFL, PTB) foram os responsáveis pela apresentação de mais de 50% das emendas do período, sendo que, em média, cada deputado de direita propôs 61 emendas. Já os partidos de centro (PDT, PSDB e PMDB) propuseram 33% das emendas e tiveram uma média de 47 emendas por deputados da linha ideológica. Portanto notamos que a prerrogativa da proposição de emendas aos Projetos Orçamentários é preferida pelos deputados de partidos de direita e centro.

Entre as emendas propostas pelo PP/PPB/PPR, 44% foram apresentadas por parlamentares com votação Concentrada e Dominante e 46% por deputados Não Dominantes com votos dispersos. No PDT há a predominância de proposições feitas por representantes com votação Concentrada e Dominante seguida pelas propostas apresentadas por parlamentares com votação Dispersa e Não Dominante. Entre as emendas dos deputados petebistas 86% foram sugeridas por legisladores Não Dominantes com votos Concentrados. A tabela 13 demonstra como ficaram distribuídas as emendas orçamentárias pelo tipo de votação e partido do autor.

Tabela 13. Distribuição das emendas da 49ª Legislatura por tipo de votação e partido do autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Outros</i>	<i>Total</i>
<i>PP/PPB/PPR</i>	449 (64) ⁶	36 (18)	60 (30)	465 (93)	-	1010
<i>PDT</i>	336 (67)	31 (15,5)	10 (10)	244 (122)	-	621
<i>PT</i>	5 (5)	74 (15)	8 (8)	9 (9)	-	96
<i>PTB</i>	-	222 (32)	3 (3)	34 (11)	-	259
<i>PMDB</i>	111 (28)	72 (72)	50 (50)	63 (16)	-	296
<i>PFL</i>	-	-	-	174 (87)	-	174
<i>PSB</i>	100 (50)	16 (16)	-	-	-	116
<i>PSDB</i>	49 (49)	-	-	-	-	49
<i>PC do B</i>	-	21 (21)	-	-	-	21
<i>Outros</i>	-	-	-	-	217	217

⁶ Os valores entre parênteses correspondem à média *per capita* de emendas propostas, com relação ao número de deputados de cada partido com cada tipo de votação, estando incluídos os suplentes que propuseram emendas, por isso que o valor total de emendas *per capita* difere da tabela anterior na qual o cálculo feito leva em consideração apenas os deputados eleitos com cada tipo de votação.

<i>Total</i>	1050 (53)	472 (25)	131 (22)	989 (58)	217	2859
--------------	-----------	----------	----------	----------	-----	------

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site da ALERGS

Os deputados do PT, com votação Concentrada e Não Dominante, propuseram 77% das emendas desse partido, tendo a maior média *per capita* do interior da sigla partidária. Entre os parlamentares do PSB, a maioria das emendas foram propostas por representantes com votação Concentrada e Dominante. Cerca de 38% das emendas apresentadas pelos deputados do PMDB pertenciam aos legisladores Dominantes com redutos Concentrados.

Considerando-se o total das emendas da 49ª Legislatura, percebe-se que 37% foram apresentadas por deputados com votação Concentrada e Dominante, enquanto que apenas 5% são de autoria de parlamentares Dominantes com votos Dispersos. Os deputados com votação Não Dominante propuseram cerca de 50% das modificações enquanto que os deputados com votação Dominante apresentaram 41% das emendas aos Projetos de Orçamento do período. As emendas propostas por outros autores, entre eles a Comissão de Finanças e Planejamento, foram 217, ou seja, 8% do total.

Ao observarmos os valores *per capita*, encontrados através da divisão do número de emendas pelo número de deputados de cada partido juntamente com o seu tipo de geografia do voto, notamos que entre os parlamentares do PP/PPB/PPR a média mais elevada foi a de proposições dos representantes com votação Dispersa e Não Dominante, com 93 emendas cada. Em seguida, notamos que os deputados com reduto Concentrado e Dominante propuseram 64 modificações *per capita*. Legisladores com votação Concentrada e Não Dominante desse partido apresentaram, em média, 18 proposições e os Dominantes com votos Dispersos foram autores de 30 emendas orçamentárias cada um.

Entre os parlamentares do PDT, a maior média *per capita* de proposição de emendas foi a dos Não Dominantes com votos Dispersos, e é seguida pelos representantes com votação Concentrada e Dominante. O maior valor *per capita* de proposições dos deputados do PMDB é o dos Legisladores com base Concentrada e Não Dominante. Os parlamentares desse partido com votação Dispersa e Dominante tiveram a segunda maior média de apresentação de emendas de peemedebistas.

Das emendas que foram apresentadas no ano de 1997, 45% foram propostas por parlamentares com votação Dispersa e Não Dominante. É apenas neste ano da Legislatura que há o predomínio desse tipo de votação. Nos três outros anos prevalecem proposições de deputados Dominantes, bem como no total do primeiro período estudado. A tabela 14 demonstra como ficaram distribuídas as emendas pelos anos da Legislatura.

Tabela 14. Distribuição das emendas por ano e tipo de votação do autor

	1995	1996	1997	1998	Total
<i>C/D</i>	153	218	525	154	1050 (37%)
<i>C/ND</i>	119	90	235	28	472 (17%)
<i>F/D</i>	33	8	64	26	131 (5%)
<i>F/ND</i>	113	52	794	30	989 (35%)
<i>Outros</i>	41	34	129	13	217 (8%)
<i>Total</i>	459 (16%)	402 (14%)	1747 (61%)	251 (9%)	2859 (100%)

Fonte própria elaborada a partir dos dados coletados no site da ALERGS.

Portanto, nota-se que os deputados com votação Concentrada e Dominante propuseram 37% do total das emendas da Legislatura enquanto que os deputados com base Dispersa e não Dominante propuseram 35% das alterações ao Projeto Orçamentário do período. A maior frequência de emendas propostas por deputados com esses tipos de reduto eleitoral, pode estar relacionada com o percentual de deputados eleitos em 1994 com esses tipos de votação, já que, 36% dos representantes tiveram votação Concentrada e Dominante e 29% votação Dispersa e Não Dominante, estando essas variáveis relacionadas.

O deputado Wilson Covatti do PP/PPB/PPR foi o representante que mais apresentou emendas orçamentárias, considerando-se os quatro projetos orçamentários enviados para o aval da ALERGS, no período de 1995 até 1998. Ele teve, na eleição de 1994, votação Dispersa e Não Dominante e apresentou 16% das emendas da Legislatura. Paulo Azeredo, do PDT propôs 8% e teve votação Concentrada e Dominante.

Como se pode perceber, observando a tabela 15 entre os deputados que ficam no topo da lista de propositores de emendas, com mais de 100 emendas cada um, três têm votação Concentrada e Dominante, outros três têm bases Dispersas e Não são Dominantes e apenas um Não Domina seus redutos eleitorais, que são Concentrados.

Tabela 15. Distribuição das emendas por autor e tipo de votação do mesmo

	Situação	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	Total
<i>Adolfo José Brito</i>	E	-	-	6	-	6
<i>Alexandre Postal</i>	E	-	-	50	-	50
<i>Arno João Frantz</i>	E	118	-	-	-	118
<i>Bernardo Olavo Gomes de Souza</i>	E	63	-	-	-	63
<i>Carlos Eduardo Vieira da Cunha</i>	E	-	16	-	-	16
<i>Ciro Carlos Emerim Simoni</i>	E	21	-	-	-	21
<i>Darci Pompeo de Mattos</i>	E	-	-	-	194	194
<i>Divo Gervasio do Canto</i>	E	-	14	-	-	14
<i>Edemar Vargas</i>	E	-	-	-	2	2
<i>Erni Ilmo Petry</i>	E	29	-	-	-	29

<i>Flavio Koutzii</i>	E	-	26	-	-	-	26
<i>Gilberto José Spier Vargas</i>	E	-	7	-	-	-	7
<i>Giovani Batista Feltes</i>	E	27	-	-	-	-	27
<i>Giovani Cherini</i>	E	68	-	-	-	-	68
<i>Glenio Pereira Lemos</i>	E	1	-	-	-	-	1
<i>Gleno Ricardo Scherer</i>	E	31	-	-	-	-	31
<i>Heron dos Santos Oliveira</i>	E	-	-	-	47	-	47
<i>Idivar Francisco Appio</i>	E	1	-	-	-	-	1
<i>Iradir Pietroski</i>	E	-	-	3	-	-	3
<i>Jair Henrique Foscarini</i>	E	30	-	-	-	-	30
<i>João Ervino Fischer</i>	E	-	28	-	-	-	28
<i>João Luiz dos Santos Vargas</i>	E	-	-	10	-	-	10
<i>João Osório Ferreira Martins</i>	E	-	-	-	28	-	28
<i>José Gomes da Silva Junior</i>	E	-	-	-	9	-	9
<i>José Ivo Sartori</i>	E	-	-	-	25	-	25
<i>José Pereira Alvarez</i>	E	189	-	-	-	-	189
<i>José Rubens Pillar</i>	E	13	-	-	-	-	13
<i>Jussara Rosa Cony</i>	E	-	21	-	-	-	21
<i>Ledevino Piccinini</i>	E	-	13	-	-	-	13
<i>Luciana Krebs Genro</i>	E	-	8	-	-	-	8
<i>Luis Carlos Casagrande</i>	E	5	-	-	-	-	5
<i>Luis Carlos Repiso Riela</i>	E	-	185	-	-	-	185
<i>Luis Roberto de Albuquerque</i>	E	37	-	-	-	-	37
<i>Luis Valdir Andres</i>	E	81	-	-	-	-	81
<i>Manoel Maria dos Santos</i>	E	-	-	-	12	-	12
<i>Marco Antônio Lopes Peixoto</i>	E	15	-	-	-	-	15
<i>Marcos Flavio Rolim</i>	E	-	25	-	-	-	25
<i>Maria Augusta de Almeida</i>							
<i>Feldman</i>	E	-	16	-	-	-	16
<i>Maria do Carmo Bueno</i>	E	-	-	-	7	-	7
<i>Onyx Dornelles Lorenzoni</i>	E	-	-	-	174	-	174
<i>Paulo Euclides Garcia Azeredo</i>	E	216	-	-	-	-	216
<i>Paulo Fernando dos Santos Vidal</i>	E	49	-	-	-	-	49
<i>Paulo Odone Chaves de Araujo</i>							
<i>Ribeiro</i>	E	-	72	-	-	-	72
<i>Quintiliano Machado Vieira</i>	E	26	-	-	-	-	26
<i>Sergio Ivan Moraes</i>	E	-	1	-	-	-	1
<i>Sergio Pedro Zambiasi</i>	E	-	-	-	22	-	22
<i>Valdir Fraga da Silva</i>	E	-	4	-	-	-	4
<i>Valdir Heck</i>	E	30	-	-	-	-	30
<i>Vilson Luiz Covatti</i>	E	-	-	-	457	-	457
<i>Wilson Maximino Manica</i>	E	-	-	-	1	-	1
<i>Alcides Vicini</i>	S	-	-	54	-	-	54
<i>Antônio Lorenzi</i>	S	-	-	-	11	-	11
<i>Bruno Neher</i>	S	-	5	-	-	-	5
<i>Elvino José Bohn Gass</i>	S	-	-	8	-	-	8
<i>Kalil Sehbe Neto</i>	S	-	15	-	-	-	15
<i>Maria Cecília Moreira Hypólito</i>	S	-	8	-	-	-	8
<i>Westphalen Corrêa</i>	S	-	8	-	-	-	8
<i>Comissão de Finanças e</i>							
<i>Planejamento</i>	-	-	-	-	-	34	34
<i>Missing</i>	-	-	-	-	-	2	2
<i>Outros</i>	-	-	-	-	-	181	181
<i>Total</i>	-	1050	472	131	989	217	2859
<i>Emenda por deputado/tipo de</i>	-	20	15	4 (17)	16	-	55

<i>redução - Eleitos</i>	(52,5)	(31)	(61)	(46)
<i>Emenda por deputado/tipo de</i>				
<i>redução - Suplentes</i>	-	4 (9)	2 (31)	1 (11)
	-	-	-	7 (16)

E: Eleitos em 1994; S: Suplente na eleição de 1994 que assumiram o cargo e propuseram emendas

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Entre os parlamentares que propuseram menos que 10 emendas, três tiveram votação Concentrada e Dominante, sete são representantes não Dominantes com votos Concentrados, dos quais três eram suplentes. Três tiveram votos Dispersos e são Dominantes um deles havia ficado suplente. Apenas um teve votos dispersos e não é Dominante.⁷

Ao observarmos as médias de emendas por deputado (eleitos) segundo o tipo de redução eleitoral, notamos que o tipo de votação que teve a maior média foi o de parlamentares com votação Dispersa e Não Dominante com 61 emendas cada um. Já em segundo lugar ficou o tipo de votação com maior número de deputados na Legislatura, ou seja, os representantes com redução Concentrada e Dominante que apresentaram, em média, 52,5 emendas cada. Os parlamentares com votação Dispersa e Dominante, que são o menor grupo de deputados nessa Legislatura, apresentaram, em média, 17 emendas cada um, sendo a menor média *per capita*. Já os representantes com base Concentrada e não Dominante propuseram, cada um, 31 modificações aos Projetos de Orçamento.

Entre os deputados que propuseram emendas, mas que ficaram suplentes na eleição de 1994 assumindo o cargo durante a Legislatura, notamos que os com votação Dispersa e Dominante tiveram a média *per capita* de 31 emendas cada. Já para os com votação Dispersa e Não Dominante, essa média foi de 11 modificações e os suplentes Não Dominantes com votos Concentrados apresentaram um número médio de 9 proposições cada um. Entre os deputados com votação Concentrada e Dominante nenhum suplente, que tenha assumido a cadeira no decorrer do mandato, apresentou emendas orçamentárias.

A princípio teríamos rejeitado a hipótese de que deputados que Dominam suas bases emendam os Projetos Orçamentários mais que os legisladores Não Dominantes. Já que, somente 41% das emendas foram propostas por deputados dominantes e mais de 50% foram apresentadas por parlamentares Não Dominantes. Porém, como alguns deputados propuseram muitas emendas, os dados poderiam conter um *viés*. Por isso fizemos um teste, considerando o número de representantes com cada tipo de votação na Legislatura e o número de parlamentares com mesma tipologia de votos que apresentaram mais de 40 emendas. Consideramos, arbitrariamente que 40 emendas é um número alto. Com isso, percebemos que

⁷ Lembramos que nesta tabela estão presentes apenas os deputados (Eleitos e Suplentes) que apresentaram ao menos uma emenda a um dos projetos orçamentários da 49ª Legislatura

38% dos legisladores Dominantes propuseram mais de 40 modificações aos Projetos de Orçamento estadual. Enquanto apenas 19% dos Não Dominantes foram autores de mais de 40 emendas. Dessa forma, notamos que os dados corroboram para a aceitação da hipótese de que ser Dominante é um incentivo para a proposição de emendas orçamentárias.

Ressaltamos que, na 49ª Legislatura, 53% das emendas foram de autoria de deputados com votação Concentrada, e 39% foram propostas por representantes com votação Dispersa pelo Estado. Utilizando teste semelhante ao utilizado para a variável Dominância e percebemos que 26% dos deputados com votação Concentrada e 30% dos parlamentares com votos Dispersos propuseram mais de 40 emendas. Dessa forma, os dados não permitem a aceitação da hipótese de que ter votos Concentrados é um incentivo para a apresentação do maior número de emendas modificações orçamentárias.

A maior parte das emendas orçamentária versou sobre a área de Transportes. Cerca de 20% das emendas tratam dessa área, sendo que destas, 45% foram propostas por parlamentares com votação Concentrada e Dominante e 31% por representantes Não Dominantes com base Dispersa. Já Saúde e Meio Ambiente representou 18% das emendas da Legislatura. Como no caso anterior, a maioria das emendas dessa área é de autoria de deputados Dominantes com votos Concentrados. Como se pode observar na tabela 16, as emendas da área da Indústria foram as que menos apareceram na 49ª Legislatura com menos de 2% do total apresentado.

Tabela 16. Distribuição das Emendas por tipo de votação do autor e área da Emenda Orçamentária

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>		<i>Total</i>
<i>Transporte</i>	259 (45%)	67 (12%)	24 (4%)	176 (31%)	47 (8%)	573 (100%)
<i>Saúde e meio ambiente</i>	214 (43%)	75 (15%)	18 (4%)	155 (31%)	41 (8%)	503 (100%)
<i>Educação</i>	78 (19%)	67 (16%)	7 (2%)	257 (61%)	12 (3%)	421 (100%)
<i>Agricultura</i>	68 (28%)	10 (4%)	23 (9%)	125 (51%)	21 (9%)	247 (100%)
<i>Saneamento</i>	134 (55%)	43 (18%)	16 (7%)	45 (19%)	5 (2%)	243 (100%)
<i>Obras</i>	55 (36%)	47 (31%)	9 (6%)	37 (24%)	5 (3%)	153 (100%)
<i>Social</i>	24 (19%)	47 (36%)	2 (2%)	43 (33%)	13 (10%)	129 (100%)
<i>Segurança</i>	51 (42%)	15 (12%)	4 (3%)	47 (39%)	5 (4%)	122 (100%)
<i>Habitação</i>	41 (44%)	19 (20%)	5 (5%)	12 (13%)	16 (17%)	93 (100%)
<i>Administrativa</i>	24 (26%)	22 (24%)	1 (1%)	20 (22%)	26 (28%)	93 (100%)
<i>Cultura e turismo</i>	25 (34%)	11 (15%)	3 (4%)	20 (27%)	14 (19%)	73 (100%)
<i>Desporto</i>	17 (30%)	9 (16%)	1 (2%)	26 (46%)	3 (5%)	56 (100%)
<i>Indústria</i>	18 (35%)	15 (29%)	2 (4%)	12 (24%)	4 (8%)	51 (100%)
<i>Missing⁸</i>	42 (41%)	25 (25%)	16 (16%)	14 (14%)	5 (5%)	102 (100%)
<i>Total</i>	1050 (37%)	472 (17%)	131 (5%)	989 (35%)	217 (8%)	2859

⁸ Emendas que não foram classificadas por falta de informações a respeito da área.

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Entre as emendas da área da Educação, 61% foram propostas por deputados sem Dominância com votação Dispersa e sem Dominância, representando 26% das alterações apresentadas pelos deputados com esse tipo de votação. Somente 5% das emendas de parlamentares com votação Dispersa e Dominante versaram sobre essa área.

Deputados Dominantes propuseram 49% das emendas da área de Transporte, 46% das sobre Saúde e Meio Ambiente, 62% das de Saneamento e apenas 20% das modificações na área da Educação. Já os parlamentares Não Dominantes apresentaram 77% das emendas da Educação e 55% das mudanças respectivas à Agricultura.

Nota-se que a maioria das emendas das áreas de Saúde, Transporte, Obras, Habitação é de deputados com votação Concentrada. Essa observação vem ao encontro da hipótese de que deputados com base Concentrada propõem mais emendas orçamentárias que afetam diretamente a população em questão. Tais emendas referem-se à construção de casas, de rodovias, postos de saúde entre outros. Já Educação e Agricultura são prioridades de deputados com votação Dispersa e tratam de questões como recursos para construção de escolas e crédito para financiamentos no campo.

Como já afirmamos em trabalho anterior (Saugo, 2004), grande parte das emendas aos Projetos Orçamentários referentes à 49ª Legislatura não chegou a ser aprovada. A situação predominante é a Inclusão em Anexo, uma espécie de sugestão dada o Executivo para o caso de sobra de verbas. Dessa forma, a apresentação da emenda não é garantia de liberação do recurso. Como aqui nosso foco refere-se à geografia eleitoral, vamos observar como ficaram distribuídas as emendas tendo como referencial o tipo de votação do autor e a situação da emenda.

Como podemos notar na tabela 17, independentemente do tipo de votação do autor, a Inclusão em Anexo representa a maior parte das emendas orçamentárias. Essa situação abrange 66% das proposições de deputados com votação Concentrada e Dominante, 55% das de parlamentares Não Dominantes com reduto Concentrado, 53% das modificações propostas por representantes Dominantes com votos Dispersos, e 84% das emendas apresentadas por autores Não Dominantes e votação Dispersa.

Tabela 17. Distribuição das emendas por situação e tipo de votação do autor

<i>Aprovada</i>	<i>Reprovada</i>	<i>Inclusão em Anexo</i>	<i>Prejudicada</i>	<i>Retirada</i>	<i>Missing</i>	<i>Total</i>
-----------------	------------------	--------------------------	--------------------	-----------------	----------------	--------------

<i>C/D</i>	27 (3%)	106 (10%)	694 (66%)	82 (8%)	135 (13%)	6	1050 (100%)
<i>C/ND</i>	25 (5%)	91 (19%)	260 (55%)	70 (15%)	25 (5%)	1	472 (100%)
<i>F/D</i>	6 (5%)	23 (18%)	70 (53%)	8 (6%)	24 (18%)	-	131 (100%)
<i>F/ND</i>	22 (2%)	21 (2%)	826 (84%)	112 (11%)	5 (1%)	3	989 (100%)
	37 (17%)	40 (18%)	75 (35%)	63 (29%)	1 (0,5%)	1	217 (100%)
<i>Total</i>	117 (4%)	281 (10%)	1925 (67%)	335 (12%)	190 (7%)	11	2859 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Entre as emendas aprovadas, 44% pertencem a deputados com votação Concentrada e 24% a parlamentares com bases Dispersas. O percentual restante é na maior parte, de autoria da Comissão de Finanças e Planejamento. Já entre as modificações que foram reprovadas pela ALERGS, cerca de 70% são de autoria de representantes com votos concentrados e apenas 16% de legisladores com votos dispersos pelo estado. Já 50% das emendas Incluídas em Anexo são de deputados com votação Concentrada e 47% de autores com votação Dispersa.

Analisando agora a variável Dominância, observamos que 56% das emendas em situação de Inclusão em Anexo são de deputados Não Dominantes, bem como 40% das emendas aprovadas e o mesmo percentual de emendas rejeitadas. Pertencem a parlamentares Dominantes 28% das emendas aprovadas, 46% das rejeitadas e 40% das propostas Incluídas em Anexo. Portanto, notamos que os representantes Não Dominantes tiveram mais emendas aprovadas e menos rejeitadas que os deputados Dominantes.

Quanto ao perfil das emendas orçamentárias da 49ª Legislatura, a grande maioria, 85%, são emendas que transferem recursos de maneira concentrada (TRC) e 9% Transferem recursos de forma difusa (TRD). Portanto, quase 95% das propostas são emendas distributivas e somente 3% são regulatórias (RD e RC). Dessa forma, o Projeto de Orçamento do Estado é a oportunidade que os parlamentares têm para distribuir recursos, que se encontram concentrados na mão do poder Executivo. Veremos mais adiante se essas emendas são destinadas às bases eleitorais dos parlamentares.

Por hora, vale dizer que 52% das emendas TRC são de deputados com votação Concentrada, o que representa 82% das modificações apresentadas por esses representantes. Nota-se também que 42% das emendas que distribuem recursos de forma concentrada foram apresentadas por autores com votos dispersos, mas esse número representa 92% do total de emendas propostas por esses parlamentares. Sendo assim, ao contrário do esperado, os deputados com votação dispersa apresentaram maior percentual de emendas que concentram a distribuição de recursos que deputados com votação concentrada.

Os deputados com votação Concentrada e Não Dominante apresentaram 35% das emendas de Regulação Concentrada, e 38% das de Regulação Difusa. Já os parlamentares

com votação Dispersa e Dominante propuseram apenas 4% das emendas de Regulação. A distribuição das emendas orçamentárias pelo tipo de votação do autor e perfil da emenda pode ser visualizada na tabela 18.

Tabela 18. Distribuição das emendas orçamentárias pelo tipo de votação do autor e perfil da proposta

	<i>TRC</i>	<i>TDR</i>	<i>RC</i>	<i>RD</i>	<i>Missing</i> ⁹	<i>Total</i>
<i>C/D</i>	929 (88%)	72 (7%)	6 (1%)	2 (0,2%)	41 (4%)	1050 (100%)
<i>C/ND</i>	326 (69%)	93 (20%)	22 (5%)	6 (1,3%)	25 (5%)	472 (100%)
<i>F/D</i>	99 (76%)	13 (10%)	3 (2%)	-	16 (12%)	131 (100%)
<i>F/ND</i>	935 (95%)	38 (4%)	8 (1%)	1 (0,1%)	7 (1%)	989 (100%)
	144 (66%)	37 (17%)	24 (11%)	7 (3, 2%)	5 (2%)	217 (100%)
<i>Total</i>	2433 (85%)	253 (9%)	63 (2%)	16 (0,6%)	94 (3%)	2859 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Ao observar a tabela 19 nota-se que o percentual de emendas orçamentárias propostas por deputados com votação Dispersa e Dominante praticamente se equivale ao percentual de parlamentares com esse tipo de votação na 49^a Legislatura. Já os outros tipos de votação não se relacionam tão perfeitamente com a quantidade de emendas propostas. Percebe-se que entre o percentual de emendas de autoria dos representantes com votação Concentrada e Não Dominante é 10% menor que o de legisladores eleitos com esse tipo de reduto eleitoral.

Tabela 19. Emendas por tipo de votação do autor e percentual de deputados com cada tipo de votação na 49^a Legislatura

<i>Tipo de Votação</i>	<i>% de deputados da 49^a Legislatura</i>	<i>% de emendas orçamentárias</i>
<i>C/D</i>	36%	40%
<i>C/ND</i>	27%	18%
<i>F/D</i>	7%	5%
<i>F/ND</i>	29%	37%

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites do TSE e da ALERGS.

Os deputados com votação Dispersa e Não Dominante e os com base Concentrada e Dominante apresentaram a maior quantidade de emendas. Juntos, os legisladores com esse tipo de votação representam 65% dos parlamentares da Legislatura e propuseram 76% das

⁹ O Missing refere-se a emendas não classificadas por perfil por falta de dados para esta classificação.

emendas orçamentárias. Dessa forma, nota-se que os parlamentares mais numerosos na Assembléia apresentaram maior número de emendas.

Para abordarmos a hipótese da teoria distributivista, de que os parlamentares recompensam seus eleitores com a proposição de emendas TRC, observamos o destino das emendas orçamentárias apresentadas pelos deputados do estado do Rio Grande do Sul. Buscando facilitar a visualização e entendimento da correlação entre destino das emendas que transferem recursos de forma concentrada e reduto eleitoral dos deputados estaduais, foi criado um Índice de Conexão. Neste índice, multiplicamos o valor percentual de emendas destinadas aos dez municípios que mais contribuíram para o total de votos de cada parlamentar. Portanto, $IC = \sum(ec_n * vc_n)$, onde IC é o Índice de Conexão, ec é o valor percentual de emendas destinada ao município n e vc é o valor percentual de votos do deputado no município n , onde n é igual a 10.

Definimos arbitrariamente que quando $IC \leq 0,1$ não há correspondência entre destino das emendas e reduto eleitoral do parlamentar. Já onde $0,1 < IC \leq 0,3$, a relação entre os municípios para os quais as emendas são destinadas e a base eleitoral do deputado é média. E onde $IC > 0,3$ a conexão é alta entre destino das emendas orçamentárias e municípios em que o representante mais recebeu votos.

Tendo em vista os votos recebidos na eleição de 1994 e a as emendas orçamentárias no período de 1995 a 1998, percebemos que 80% dos parlamentares praticamente não enviaram emendas orçamentárias para os dez primeiros municípios em que mais receberam votos. Oito deputados tiveram seu IC maior que 0,1 e menor que 0,3, tendo portanto, o Índice de Conexão de valor médio. Apenas 11% dos deputados obtiveram o IC alto, sendo superior a 0,3. Na prática, essas informações querem dizer que não houve correspondência entre destino da maioria das emendas orçamentárias e os municípios em que os parlamentares receberam o maior percentual de votos, para a maior parte dos deputados estaduais da 49ª Legislatura. Portanto, a hipótese de Conexão Eleitoral através da recompensa pelos votos recebidos com a proposição de emendas não se aplica, para a maioria dos casos desse período.

Tabela 20. Classificação dos deputados estaduais de acordo com o Índice de Conexão e o tipo de votação

	SC	MC	AC	TOTAL
C/D	11	5	4	20
C/ND	10	3	2	15
F/D	4	-	-	4

<i>F/ND</i>	16	-	-	16
<i>TOTAL</i>	41	8	6	55

SC= Sem Conexão; MC: Conexão Média; AC: Conexão Alta.

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Pela observação da tabela 20, nota-se que entre os deputados que tiveram o Índice de Conexão alto ou médio, nenhum teve votação dispersa. Cerca de 40% dos representantes com votação Concentrada teve Índice de Conexão médio ou alto. Em torno de 45% dos parlamentares com Votação Concentrada e Dominante tiveram Índice de Conexão médio ou alto. O índice foi significativo também para 38% dos deputados Dominantes.

Ao observarmos o partido dos deputados que têm o Índice de Conexão Médio e Alto, notamos que os deputados de partidos de esquerda (PT, PSB e PC do B) destinam as poucas emendas que apresentam, a suas bases eleitorais. O único deputado do PT que apresentou emendas orçamentárias o fez para seu reduto de votos. Entre os parlamentares do PDT, 44% tiveram Índice Médio ou Alto. A grande maioria dos deputados de partidos de direita apresentou o Índice de Conexão inferior a 0,1, o que demonstra não haver coextensividade entre o destino das emendas orçamentárias e os municípios em que receberam a maior parte dos votos. A tabela 21 demonstra como ficaram distribuídos os deputados estaduais tendo como referência o Índice de Conexão e o partido do parlamentar.

Tabela 21. Distribuição dos deputados pelo Índice de Conexão e partido

	<i>SC</i>	<i>MC</i>	<i>AC</i>	<i>TOTAL</i>
<i>PP/PPB/PPR</i>	10	1	2	13
<i>PDT</i>	5	3	1	9
<i>PT</i>	5	1	-	6
<i>PTB</i>	9	-	1	10
<i>PMDB</i>	9	1	-	10
<i>PL</i>	1	-	-	1
<i>PFL</i>	1	-	-	1
<i>PSB</i>	-	2	1	3
<i>PSDB</i>	1	-	-	1
<i>PC DO B</i>	-	-	1	1
<i>TOTAL</i>	41	8	6	55

SC= Sem Conexão; MC: Conexão Média; AC: Conexão Alta.

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Entre os deputados que não apresentaram nenhuma emenda destinada a algum dos dez municípios em que receberam maior percentual de votos, dois são do PP/PPB/PPR, dois são

do PTB, um do PFL, um do PMDB e cinco do Partido dos Trabalhadores.¹⁰ Já todos os parlamentares do PSB e do PC do B ao proporem emendas orçamentárias que transferem recursos, as enviam para seus aos seus redutos eleitorais.

Com isso, notamos que como defende Carvalho (2003) a conexão eleitoral é multifacetada, com deputados que agem de maneira paroquialista, com a proposição de emendas orçamentárias que transferem recursos de forma concentrada. Porém, a maioria dos parlamentares não apresenta emendas destinadas a suas bases eleitorais. Também observamos que os representantes de partidos de direita, embora apresentem boa parte das emendas, não mostram coextensividade entre reduto eleitoral e destino das proposições.

Concordamos com Carvalho (2003) também no que diz respeito à falha de Ames (2001) que considera apenas o reduto Concentrado Dominantes para caracterizar os deputados brasileiros como paroquialistas e localistas. Notamos que parte dos representantes com esse tipo de reduto age apresentando emendas orçamentárias que transferem recursos, porém notamos que apenas 44% dos deputados gaúchos são Dominantes e incentivados a agir desta forma.

4.2 As emendas orçamentárias na 50ª Legislatura (1999-2002)

Na 50ª Legislatura foram apresentadas 3287 emendas aos quatro Projetos Orçamentários, sendo que destas, 1689 foram apreciadas. Lembramos que na eleição de 1998, o governador eleito foi Olívio Dutra do PT e a população elegeu maioria oposicionista na Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul.

Ao Projeto Orçamentário votado no ano de 1999, foram apresentadas 36% das emendas da Legislatura. Já o projeto de 2001, referente ao ano eleitoral foi o menos modificado pelos parlamentares, com 19% das emendas orçamentárias do período. Eis uma diferença importante com relação ao período anterior, no qual, a maior parte das emendas foi feita ao Projeto de Orçamento referente ao ano da eleição. A proposta do ano de 2002, que regula os gastos do governo no primeiro ano da Legislatura subsequente ficou em segundo lugar em quantidade de proposições, com 24% do total de emendas orçamentárias.

¹⁰ Lembramos, entretanto, que o Índice de Conexão foi elaborado levando em consideração apenas as emendas de Transferência de Recursos Concentrada, ficando de fora as emendas Regulatórias. Isso quer dizer que esses deputados que não enviaram nenhuma emenda ao seu reduto eleitoral podem ter proposto emendas orçamentárias de outros perfis, como por exemplo, emendas de Regulação Concentrada ou Regulação Difusa.

Analisando-se os partidos e a apresentação de modificações aos Projetos de Orçamento percebemos que o PMDB foi o partido que ficou no topo da lista de propositores, com 23% das emendas. O PP/PPB/PPR ficou em segundo lugar, tendo apresentado cerca de 20%, seguido do PTB que propôs 17% das modificações. Nota-se que os partidos de direita e centro apresentaram 72% das emendas orçamentárias. Já os partidos de esquerda propuseram apenas 3 das 3287. A tabela 22 demonstra como ficaram distribuídas as emendas da 50ª Legislatura por partido do autor e ano de apresentação.

Tabela 22. Distribuição das emendas por ano de apresentação e partido do autor

	1999	2000	2001	2002	Emenda/ deputado ¹¹	Total
<i>PMDB</i>	207	154	226	159	10 (75)	746 (23%)
<i>PP/PPB/PPR</i>	132	194	85	226	11 (58)	637 (19%)
<i>PTB</i>	51	106	209	190	10 (56)	556 (17%)
<i>PDT</i>	53	71	54	103	10 (28)	281 (9%)
<i>PSDB</i>	46	34	30	23	2 (67)	133 (4%)
<i>PFL</i>	22	-	-	-	2 (11)	22 (0,7%).
<i>PSB</i>	2	-	-	-	1 (2)	2 (0,06%)
<i>PT</i>	-	-	1	-	12 (0,08)	1 (0,03%)
<i>Outros</i>	685	113	21	90	-	909 (28%)
						3287
<i>Total</i>	1198	672	626	791	55 (60)	(100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

No projeto referente ao ano eleitoral, os partidários do PMDB propuseram 36% das emendas e os do PTB 33%. Os deputados do PP/PPB/PPR apresentaram somente 14% das emendas desse ano, o que ficou bem abaixo dos 29% propostos no ano anterior. Foi nesse ano que a única emenda pertencente ao PT foi feita. O PFL e o PSB não propuseram nenhuma emenda nos últimos três anos de Legislatura, concentrando suas poucas propostas no ano de 1999.

Observa-se pela tabela 22, que os outros propositores, entre eles a Comissão de Finanças e Planejamento apresentaram 28% das emendas da Legislatura, estando mais presentes no ano de 1999 e menos no ano de 2001. Dessa forma, esses outros proponentes correspondem a uma parcela substantiva das emendas orçamentárias apresentadas no período, ultrapassando qualquer partido em quantidade de modificações.

¹¹ Os valores entre parênteses são a média *per capita* de emendas por deputado de cada bancada partidária considerando apenas os deputados eleitos.

Se observarmos apenas os valores das médias *per capita* de emendas por deputado de cada bancada partidária, notamos que o PMDB tem a maior média com 75 emendas por deputado¹², e o PSDB o segundo maior valor, com 67 propostas por parlamentar. Os deputados do PDT propuseram em média 28 emendas cada um. Dessa forma, o valor *per capita* dos partidos de centro ficou em 61 modificações para cada representante. Já entre os partidos de direita observa-se que o PP/PPB/PPR teve uma média de 58 emendas por parlamentar, o PTB, 56 e o PFL 11 modificações. Sendo assim, a média *per capita* de emendas por deputado de partidos de direita foi de 53 emendas. Os deputados de partidos de esquerda apresentaram em média 0,23 emendas cada um. Dessa forma, confirma-se a nossa hipótese de que a prerrogativa da apresentação de emendas orçamentárias é preferida pelos deputados de direita e centro, e praticamente não é utilizada pelos partidos de esquerda.

Das 3287 emendas apresentadas na 50ª Legislatura, pouco mais da metade chegou à votação no plenário da ALERGS, sendo que as demais ou ficaram prejudicadas pela existência de outra emenda com conteúdo semelhante ou foram retiradas pelos próprios parlamentares. As emendas que passaram pelas comissões de análise, chegando à apreciação dos deputados somaram 1689. Destas 25% foram aprovadas, 33% rejeitadas, e 42% tiveram sua Inclusão em Anexo.

Entre as emendas aprovadas, 70% foram propostas pela Comissão de Finanças e Planejamento, 8% por partidários do PP/PPB/PPR, 5% por tucanos, bem como por peemedebistas e petebistas. Os deputados do PFL propuseram 1% dessas emendas e os do PDT, 4%. Nenhuma emenda de parlamentares de partidos de esquerda foi aprovada, e nenhuma das 3 emendas apresentadas por esses partidos chegaram a passar pela apreciação da ALERGS.

Os autores do PMDB apresentaram 22% das emendas rejeitadas. Outras 6% de proposições rejeitadas são de autoria de progressistas (PP/PPB/PPR). Os demais partidos que tiveram emendas reprovadas propuseram 11% das modificações nesta situação. A tabela 23 apresenta a distribuição das emendas por partido do autor e situação da proposta.

Tabela 23. Distribuição das emendas por situação e partido do autor

	<i>Aprovada</i>	<i>Reprovada</i>	<i>Inclusão em Anexo</i>	<i>Prejudicada</i>	<i>Retirada</i>	<i>Missing</i>	<i>Total</i>
<i>PMDB</i>	21 (3%)	122 (16%)	192 (26%)	382 (51%)	28 (4%)	1	746 (100%)
<i>PPB</i>	35 (5%)	32 (5%)	141 (22%)	378 (59%)	50 (8%)	1	637 (100%)

¹² Para calcular a média per capita dos deputados do PMDB foram considerados todos os deputados eleitos por esse partido, desconsiderando a migração para o PPS no decorrer da Legislatura.

<i>PTB</i>	21 (4%)	18 (3%)	141 (25%)	346 (62%)	30 (5%)	-	556 (100%)
<i>PDT</i>	18 (6%)	8 (3%)	79 (28%)	126 (45%)	50 (18%)	-	281 (100%)
<i>PSDB</i>	23 (17%)	28 (21%)	19 (14%)	51 (38%)	12 (9%)	-	133 (100%)
<i>PFL</i>	5 (23%)	10 (45%)	2 (9%)	1 (5%)	4 (18%)	-	22 (100%)
<i>PSB</i>	-	-	-	-	2 (100%)	-	2 (100%)
<i>PT</i>	-	-	-	1 (100%)	-	-	1 (100%)
<i>Outros</i>	291 (32%)	344 (38%)	139 (15%)	70 (8%)	64 (7%)	1	909 (100%)
						3	3287
<i>Total</i>	414 (13%)	562 (17%)	713 (22%)	1355 (41%)	240 (7%)	(0,09%)	(100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Entre as emendas Incluídas em Anexo, notamos que a Comissão de Finanças e Planejamento juntamente com propositores externos somou menos de 20% das emendas nessa situação. Grande parte das emendas vindas dos deputados individualmente está inserida nesta situação. Os parlamentares do PMDB apresentaram 26% dessas emendas em Anexo, o que corresponde a 26% das modificações propostas por peemedebistas. Já os progressistas sugeriram 20% das emendas com Inclusão em Anexo, o que representa 22% das emendas desse partido. Entre as emendas orçamentárias do PTB, 25% foram Incluídas em Anexo, e entre as do PDT 45% tiveram esse destino.

O PSDB teve 17% de suas emendas aprovadas, 21% rejeitadas e apenas 14% Incluídas em Anexo. Cerca de 45% das propostas feitas por deputados do PFL foram reprovadas, 23% foram aprovadas e 9% foram incluídas no volume anexo aos projetos de Orçamento. Nota-se o menor percentual de emendas Incluídas em Anexo nestes partidos que nos demais.

Independentemente da autoria, a maior parte das emendas orçamentárias da Legislatura são de Transferência de Recursos Concentrada. Cerca de 90% das emendas do PP/PPB/PPR, 71% das do PDT, 88% das do PTB, 94% das do PMDB, 95% das do PFL e 59% das do PSDB são emendas TRC. Portanto, nota-se que este é o perfil predominante entre as emendas orçamentárias da 50ª Legislatura.

Durante todo o período de 1999 até 2002, o deputado Elmar Schneider do PMDB foi o parlamentar que mais apresentou emendas, com quase 10% do total de apresentações. Ele foi seguido por Jair Foscarini também do PMDB e por Augusto Lara do PTB. Valdir Andres do PP/PPB/PPR é o quarto em apresentação de propostas de modificação aos Projetos de Orçamento. Parlamentares que na Legislatura anterior apresentaram grande parcela das emendas como o caso de Paulo Azeredo do PDT e Vilson Covatti do PP/PPB/PPR foram mais comedidos nesse período. Sendo que Covatti apresentou apenas 3% do total de emendas.

Entre os parlamentares que mais apresentaram emendas (mais de 100 propostas), dois tiveram votação Dominante e Dispersa. Um era Não Dominante e com votos Dispersos,

quatro tiveram votos Concentrados e eram Dominantes sobre sua base e um era Não Dominante com votos Concentrados. Já entre os que apresentaram menos de 10 emendas, quatro tinham votos Dispersos e Não eram Dominantes, um era Dominante com votos Concentrados, três tiveram votação Dispersa e Dominante e dois eram Não dominantes com votos Dispersos pelo Estado. A tabela 24 demonstra como ficaram distribuídas as emendas pelo autor e tipo de votação do mesmo.

Tabela 24. Distribuição das Emendas Orçamentárias por tipo de votação e autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Total</i>
<i>Elmar André Schneider</i>	-	-	311	-	311
<i>Jair Henrique Foscarini</i>	-	-	292	-	292
<i>Luis Augusto Barcellos Lara</i>	250	-	-	-	250
<i>Luis Valdir Andres</i>	-	-	-	229	229
<i>Paulo Euclides Garcia Azeredo</i>	192	-	-	-	192
<i>Osmar Severo</i>	-	150	-	-	150
<i>Adilson Troca</i>	109	-	-	-	109
<i>Erico da Silva Ribeiro</i>	103	-	-	-	103
<i>Vilson Luiz Covatti</i>	-	-	69	-	69
<i>Eliseu Felipe dos Santos</i>	-	-	-	68	68
<i>João Ervino Fischer</i>	-	-	66	-	66
<i>Alexandre Postal</i>	-	-	54	-	54
<i>Iradir Pietroski</i>	-	-	54	-	54
<i>Frederico Cantori Antunes</i>	50	-	-	-	50
<i>Jorge Celso Gobbi</i>	-	-	-	41	41
<i>Antônio Berfran Acosta Rosado</i>	-	-	-	31	31
<i>José Haidar Farret</i>	27	-	-	-	27
<i>Kalil Sehbe Neto</i>	-	25	-	-	25
<i>Adolfo José Brito</i>	22	-	-	-	22
<i>Abílio Alves dos Santos</i>	-	22	-	-	22
<i>João Luiz dos Santos Vargas</i>	-	-	21	-	21
<i>Marco Antônio Lopes Peixoto</i>	-	-	21	-	21
<i>Adroaldo Mousquer Loureiro</i>	20	-	-	-	20
<i>Cesar Augusto Busatto</i>	-	-	-	18	18
<i>José Ivo Sartori</i>	15	-	-	-	15
<i>Onyx Dornelles Lorenzoni</i>	-	-	-	15	15
<i>Maria do Carmo Bueno</i>	-	-	-	14	14
<i>Giovani Cherini</i>	-	-	12	-	12
<i>João Osório Ferreira Martins</i>	-	-	-	11	11
<i>Mario Bernd Neto</i>	-	-	-	10	10
<i>Otomar Oleques Vivian</i>	-	-	10	-	10
<i>Edemar Vargas</i>	-	-	-	9	9
<i>Giovani Batista Feltes</i>	9	-	-	-	9
<i>Carlos Eduardo Vieira da Cunha</i>	-	7	-	-	7
<i>Germano Mostadeiro Bonow</i>	-	-	7	-	7
<i>Sergio Pedro Zambiasi</i>	-	-	-	5	5
<i>Idivar Francisco Appio</i>	-	-	3	-	3
<i>Bernardo Olavo Gomes de Souza</i>	-	2	-	-	2
<i>Ciro Carlos Emerim Simoni</i>	-	-	2	-	2
<i>Darci Pompeo de Mattos</i>	-	1	-	-	1

<i>Ronaldo Miro Zulke</i>	-	1	-	-	-	1
<i>Comissão de Finanças e Planejamento</i>	-	-	-	-	824	824
<i>Outros</i>	-	-	-	-	84	84
<i>Missing</i>	-	-	-	-	1	1
<i>Emenda per capita por tipo de votação</i>	11 (72)	16 (13)	16 (58)	12 (38)		55 (43)
<i>Total</i>	797	208	922	451	909	3287

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Os deputados com votação Dispersa e Dominante foram os que mais apresentaram emendas orçamentárias na 50ª Legislatura, com 28% do total. Eles propuseram, em média, 58 emendas por parlamentar com esse tipo de votação. Já os representantes Dominantes com votos Concentrados apresentaram 24%, ficando na segunda colocação, porém tiveram uma média *per capita* maior, com 72 emendas cada um. Já os legisladores Não Dominantes com votos Dispersos propuseram 6% das modificações, enquanto que os Não Dominantes com votação Dispersa foram responsáveis por 14% das propostas de emendas aos Projetos Orçamentários. Dessa forma, percebe-se que os deputados Dominantes são os autores de 52% das emendas orçamentárias enquanto que os Não Dominantes apresentaram 20% dessas proposições. Portanto, neste período, ser Dominante faz diferença no tocante à apresentação de emendas.

Repetimos o teste feito com os dados da 49ª Legislatura relativos à proposição de emendas orçamentárias e ao tipo de votação do autor. Novamente utilizamos como número de referência 40 emendas. Notamos que 41% dos representantes Dominantes propuseram mais de 40 modificações ao orçamento, nos quatro anos de Legislatura. Entre os Não Dominantes, notamos que apenas 14% excederam o número de 40 emendas. Dessa forma, os dados corroboram para a aceitação da hipótese de que ser Dominante é um incentivo para a apresentação de emendas orçamentárias. Percebemos também que 22% dos deputados com reduto Concentrado e 32% dos com eleitores Dispersos apresentaram mais que 40 emendas na 50ª Legislatura. O que não confirma a hipótese de que os deputados com votação Concentrada propõem mais emendas que os com votos Dispersos.

Entre as emendas dos parlamentares do PMDB, 88% foram propostas por deputados com votação Dispersa e Dominante. Já entre os progressistas, predominam as proposições de parlamentares com votação Dispersa e Não Dominante com cerca de 40% das emendas desse partido. Em torno de 45% das emendas de partidários do PTB são de autoria de deputados Dominantes com votos Concentrados bem como 75% das mudanças propostas por membros do PDT. A única emenda do PT foi apresentada por Ronaldo Zulke que teve votação Concentrada e Não Dominante na eleição de 1998.

Cerca de 70% das emendas de deputados Dominantes com votação Dispersa foram propostas por parlamentares do PMDB e 18% por membros do PP/PPB/PPR. Já entre as emendas de representantes Não Dominantes com votos Dispersos predominam as do Partido Progressista com 55%. Entre as emendas orçamentárias de autoria de deputados com votação Concentrada e Dominante, 31% são do PTB, 27% são do PP/PPB/PPR, 27% do PDT, 12% de parlamentares do PSDB e somente 3% do PMDB. Por fim, entre as proposições por deputados que Não Dominavam, mas Concentravam seus votos, 82% pertenciam a legisladores do PTB e 16% a representantes do PDT. Os outros 2% foram propostos pelos dois partidos de esquerda que apresentaram emendas.

Os deputados com votos Concentrados apresentaram 31% das emendas do período de 1999 até 2002. Já os parlamentares com votação Dispersa foram autores de 42% do total de propostas de modificação dos Projetos Orçamentários. Além disso, 53% das emendas foram apresentadas por deputados Dominantes e somente 20% foram propostas por representantes Não Dominantes. Portanto, nota-se a predominância de emendas feitas pelos deputados com votação Dispersa e Dominante. A tabela 25 demonstra como ficaram distribuídas as emendas orçamentárias por partido e tipo de votação do autor. Os valores entre parênteses referem-se à média *per capita* de emendas e foram obtidos dividindo a quantidade de propostas pelo número de deputados de cada partido e tipo de votação.

Tabela 25. Distribuição das emendas por partido e tipo de votação do autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>		<i>Total</i>
<i>PMDB</i>	25 (125)	-	658 (219)	64(16)	-	746
<i>PP/PPB/PPR</i>	219 (55)	-	169 (34)	249 (125)	-	637
<i>PTB</i>	249 (249)	171 (80,5)	54 (27)	82 (16)	-	556
<i>PDT</i>	212 (106)	33 (17)	35 (12)	-	-	281
<i>PSDB</i>	92 (92)	-	-	41 (41)	-	133
<i>PFL</i>	-	-	-	22 (11)	-	22
<i>PSB</i>	-	2 (2)	-	-	-	2
<i>PT</i>	-	1 (0,17)	-	-	-	1
<i>Outros</i>	-	-	-	-	909	909
<i>Total</i>	797 (72)	207 (13)	916 (58)	458 (38)	909	3287

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Se observarmos o valor da média *per capita* de cada partido, notamos que os deputados do PMDB com votação Dispersa e Dominante tiveram a maior valor deste partido. Já entre os do PP/PPB/PPR o maior número *per capita* foi dos parlamentares com votação Dispersa e Não Dominante que apresentaram, em média, 125 emendas cada. Um parlamentar

do PTB, com votação Concentrada e Dominante apresentou 249 emendas. Neste partido, a média de emendas por deputado com votação Dispersa e Não Dominante foi de 16 emendas, sendo a menor entre os petebistas. Os deputados com votação Concentrada e Dominante, que pertenciam ao PDT, propuseram, em média, 106 emendas cada um.

Quanto ao perfil das emendas orçamentárias da 50ª Legislatura temos a dizer predominam as emendas que transferem recursos de maneira concentrada, independentemente do tipo de votação do autor. Além disso, percebe-se que 65% das emendas aprovadas tiveram esse perfil, bem como 94% das reprovadas e 97% das propostas que foram Incluídas em Anexo. Em torno de 88% do total de emendas que passaram pela apreciação da ALERGS eram de Transferência de Recursos Concentrada. Entre as propostas que transferem recursos de forma difusa, e que passaram por votação em plenário, 62% foram aprovadas, 22% reprovadas e 16% foram incluídas em anexo. Apenas 4% das modificações votadas eram regulatórias. Portanto, podemos dizer que as emendas distributivas representam a grande maioria das propostas para modificar o Projeto de Orçamento do Estado.

Ao relacionarmos o perfil das emendas com a tipologia de votação dos seus autores, poderemos notar que independentemente do reduto eleitoral, o perfil predominante é o de Transferência de Recursos Concentrada. Porém, entre as emendas de Regulação Concentrada a grande maioria pertence a deputados dominantes.

Tabela 26: Distribuição das emendas por tipo de votação do autor e perfil – 1999-2002

	<i>TRC</i>	<i>TDR</i>	<i>RC</i>	<i>RD</i>	<i>Missing</i>	<i>Total</i>
<i>C/D</i>	667	67	23	5	41	803
<i>C/ND</i>	184	7	1	2	8	202
<i>F/D</i>	837	26	20	11	28	922
<i>F/ND</i>	376	42	11	9	13	451
	744	55	1	49	60	909
<i>Total</i>	2808	197	56	76	150	3287

A tabela 26 demonstra como ficaram distribuídas as emendas pelos partidos e perfil da proposição, segundo a classificação de Santos (1995). Observa-se que 25% das emendas TRC são do PMDB, bem como 23% do total de modificações. O PP/PPB/PPR apresentou 16% das emendas que transferem recursos de forma difusa, e 19% do total. Já o PSDB foi o partido que mais apresentou emendas de Regulação Concentrada, com 43% das proposições desse perfil. Quase o total de emendas orçamentárias que foram propostas pelo PFL era de Transferência de Recursos Concentrada. Entre as modificações de autoria de deputados do

PTB, 96% Transferiam recursos. Nota-se também, que cerca de 85% das proposições de parlamentares do PDT são distributivas.

Tabela 26. Distribuição das emendas apreciadas por perfil e partido do autor

	<i>TRC</i>	<i>TDR</i>	<i>RC</i>	<i>RD</i>		<i>Total</i>
<i>PP/PPB/PPR</i>	573 (90%)	31 (5%)	4 (1%)	-	29 (5%)	637 (100%)
<i>PDT</i>	200 (71%)	38 (14%)	15 (5%)	3 (1%)	24 (9%)	280 (100%)
<i>PT</i>	1 (100%)	-	-	-	-	1 (100%)
<i>PTB</i>	489 (88%)	47 (8%)	5 (1%)	3 (1%)	12 (2%)	556 (100%)
<i>PMDB</i>	702 (94%)	10 (1%)	8 (1%)	13 (2%)	14 (2%)	747 (100%)
<i>PFL</i>	21 (95%)	-	-	1 (5%)	-	22 (100%)
<i>PSB</i>	-	-	-	2 (100%)	-	2 (100%)
<i>PSDB</i>	78 (59%)	16 (12%)	23 (17%)	5 (4%)	11 (8%)	133 (100%)
<i>Outros</i>	744 (82%)	55 (6%)	1 (0,1%)	49 (5%)	60 (7%)	909 (100%)
<i>Total</i>	2808 (85%)	197 (6%)	56 (2%)	76 (2%)	150 (5%)	3287 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

A área de Transporte foi tema de 27% das emendas propostas. Já Saúde e Meio Ambiente somou 16% do total de proposições. Educação ficou em terceiro lugar com 11% das emendas da 50ª Legislatura. A área de Saneamento aparece em seguida com 9% das modificações. Em torno de 45% das emendas que tratavam da Agricultura, 35% da área de Saúde e Meio Ambiente, 33% das referentes ao setor de Transportes, e 25% das proposições em Educação foram apresentadas por parlamentares com votação Dispersa e Dominante.

Entre as alterações feitas por deputados Não Dominantes com votação Concentrada, predominam as emendas da área de Transportes. Na realidade, essa área predomina independentemente do tipo de votação do autor, sendo a primeira em número de proposições, tanto quando se observa apenas as emenda que passaram por votação no plenário da ALERGS, quanto no total das emendas apresentadas.

Na área de Saneamento, 29% das emendas orçamentárias são de deputados com votação Concentrada e Dominante, 24% são de parlamentares não Dominantes com votos Dispersos. Essa é a única área, com mais de 100 emendas, em que deputados que dominam suas bases e têm votos concentrados ultrapassam o percentual de proposições de deputados com votos Dispersos e que não são Dominantes.

Pela observação da tabela 27 podemos notar que menos de 31% das emendas foram apresentadas por deputados com votação Concentrada, enquanto que 42% foram propostas por parlamentares com votação Dispersa. Além disso, 52% das emendas apresentadas pertenciam a representantes Dominantes e 20% a legisladores que Não Dominavam suas bases.

Tabela 27. Distribuição das emendas apreciadas por área e tipo de votação do autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Total</i>	
<i>Saúde e meio ambiente</i>	120 (15%)	36 (17%)	183 (20%)	81 (18%)	98 (11%)	518 (16%)
<i>Educação</i>	58 (7%)	25 (12%)	93 (10%)	30 (7%)	163 (18%)	369 (11%)
<i>Transporte</i>	223 (28%)	68 (33%)	290 (32%)	101 (22%)	196 (22%)	878 (27%)
<i>Agricultura</i>	37 (5%)	5 (2%)	114 (12%)	18 (4%)	82 (9%)	256 (8%)
<i>Cultura e turismo</i>	24 (3%)	2 (1%)	9 (1%)	7 (2%)	17 (2%)	59 (2%)
<i>Social</i>	44 (6%)	10 (5%)	32 (3%)	31 (7%)	35 (4%)	152 (5%)
<i>Desporto</i>	11 (1%)	3 (1%)	12 (1%)	9 (2%)	10 (1%)	45 (1%)
<i>Segurança</i>	35 (4%)	6 (3%)	37 (4%)	10 (2%)	64 (7%)	152 (5%)
<i>Saneamento</i>	80 (10%)	25 (12%)	40 (4%)	68 (15%)	67 (7%)	280 (9%)
<i>Habitação</i>	91 (11%)	12 (6%)	33 (4%)	38 (8%)	38 (4%)	212 (6%)
<i>Obras</i>	13 (2%)	3 (1%)	18 (2%)	34 (7%)	16 (2%)	84 (3%)
<i>Administrativa</i>	10 (1%)	3 (1%)	14 (2%)	16 (3%)	45 (5%)	88 (3%)
<i>Indústria e Empresas</i>	9 (1%)	1 (0,5%)	13 (1%)	2 (0,4%)	18 (2%)	43 (1%)
<i>Missing</i>	42 (5%)	8 (4%)	28 (3%)	13 (3%)	60 (7%)	151 (5%)
	797	207		458	909	
<i>Total</i>	(100%)	(100%)	916 (100%)	(100%)	(100%)	3287 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Percebe-se que entre as emendas propostas, predominam as áreas de Transportes, Saúde e Meio Ambiente, Educação, Agricultura e Saneamento. Já Indústrias e Empresas ocupam a última colocação juntamente com Desportos tendo 2% das propostas de modificação dos Projetos de Orçamento. No nível intermediário estão as áreas de Segurança, Social, Habitação, Administrativa, Obras e Cultura e Turismo.

Como é possível notar na tabela 28, o percentual de emendas de propostas pelos deputados de cada tipologia geográfica, não está relacionado significativamente com o percentual de representantes com cada tipo de votação na 50ª Legislatura. Dessa forma, podemos dizer que os parlamentares que menos apresentam emendas são os que têm votação Concentrada e Não Dominante, sendo que 62% destes são de partidos de esquerda.

Tabela 28. Comparação do percentual de deputados com cada tipo de votação na Legislatura e do percentual de emendas propostas segundo o tipo de reduto eleitoral

	<i>% do tipo de votação da 50ª Legislatura</i>	<i>% emendas por tipo de votação do autor</i>
<i>C/D</i>	22%	33%
<i>C/ND</i>	24%	9%
<i>F/D</i>	27%	39%
<i>F/ND</i>	27%	19%

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TS.

Também nota-se que os deputados com votação Dominante são os que mais propõem emendas, considerando o percentual de parlamentares com esse tipo de votação e o percentual de emendas por eles apresentadas. Juntos, os legisladores de votação Dominante somam 49% das cadeiras na ALERGS, e apresentam 72% das emendas orçamentárias. Portanto, a variável Dominância é explicativa da proposição de emendas aos projetos de orçamento dessa legislatura. Os representantes que Dominam suas bases tendem a propor mais emendas que os que Não as Dominam.

Como foi feito no item anterior, a partir de agora observaremos o Índice de Conexão entre as emendas orçamentárias que transferem recursos de forma concentrada e os dez municípios que mais contribuíram, de forma percentual, para a eleição do deputado. O critério de classificação em Sem Conexão, Conexão Média e Alta Conexão também será o mesmo utilizado anteriormente, ou seja, quando o índice for menor ou igual a 0,1 não há conexão, no intervalo maior que 0,1 e menor ou igual a 0,3 a Conexão é Média e se o valor do IC for maior que 0,3 a Conexão será tida como alta.

Tabela 29. Distribuição dos parlamentares da 50ª Legislatura segundo o Índice de Conexão e o tipo de votação do deputado

	<i>SC</i>	<i>MC</i>	<i>AC</i>	<i>TOTAL</i>
<i>C/D</i>	8	3	1	12
<i>C/ND</i>	9	2	-	11
<i>F/D</i>	15	-	1	16
<i>F/ND</i>	16	-	-	16
<i>TOTAL</i>	48	5	2	55

SC= Sem Conexão; MC: Conexão Média; AC: Conexão Alta.

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Observando-se a tabela 29 notamos que a maioria dos deputados gaúchos não apresentou quantidade significativa de emendas para seus redutos eleitorais. Sendo que apenas 13% dos deputados teve Índice de Conexão superior a 0,1, ou seja, coextensividade média ou alta. Somente dois deputados apresentaram alto percentual de emendas orçamentárias para os dez primeiros municípios em que receberam votos. Foram eles: José Farret do PP/PPB/PPR que teve votação Concentrada e Dominante e Giovani Batista Feltes do PMDB com votação Dispersa e Dominante.

Outra mudança que pode ser observada é referente ao aparecimento de um deputado com votação Dispersa entre os que tiveram Índice de Conexão alto e médio. Porém, os parlamentares com votação Concentrada são a maioria entre os que tiveram IC maior que 0,1.

Notamos que o 18% dos representantes Dominantes e 7% dos Não Dominantes apresentaram coextensividade média ou alta, bem como 26% dos que Concentram seu reduto eleitoral. Percebeu-se que houve queda na quantidade de deputados que propuseram emendas recompensando votos recebidos com relação à Legislatura anterior.

Ao observarmos a tabela 30 vamos perceber que os poucos deputados com Índice Alto ou Médio de Conexão pertencem a partidos de direita e centro. Sendo que 28% dos deputados do PDT propuseram emendas destinadas aos dez principais municípios em termo de percentual de votação. Entre os deputados de esquerda, que apresentaram poucas emendas orçamentárias, todos tiveram o Índice de Conexão inferior ou igual a 0,1.

Tabela 30. Distribuição dos parlamentares por partido e Índice de Conexão

	<i>SC</i>	<i>MC</i>	<i>AC</i>	<i>TOTAL</i>
<i>PP/PPB/PPR</i>	10	-	1	11
<i>PDT</i>	5	2	-	7
<i>PT</i>	12	-	-	12
<i>PTB</i>	9	1	-	10
<i>PMDB</i>	8	1	1	10
<i>PFL</i>	2	-	-	2
<i>PSB</i>	1	-	-	1
<i>PSDB</i>	1	1	-	2
<i>Total</i>	48	5	2	55

SC= Sem Conexão; MC: Conexão Média; AC: Conexão Alta.

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Por fim, observamos, através da análise do Índice de Conexão, que a coextensividade de base eleitoral e destino das emendas orçamentárias é mais freqüente entre deputados Dominantes e com votação Concentrada. Dessa forma, percebe-se que a tese distributivista de que os parlamentares recompensam suas bases através de emendas orçamentárias é aceita, mas apenas para uma parcela dos deputados estaduais, mostrando apenas uma das faces da Conexão Eleitoral.

4.3 Apontamentos finais

Para concluir podemos apontar que as emendas Orçamentárias da 49ª Legislatura foram propostas em sua maioria por deputados com votação Concentrada e Dominante. Já os parlamentares Não Dominantes e com votos Dispersos ficaram em segundo lugar na proposição de modificações aos projetos orçamentários. Também se notou que predominam as emendas que transferem recursos de maneira concentrada bem como a situação de Inclusão em Anexo. As proposições referentes à área de Transportes se destacam sobre as demais.

Mais um fato que caracterizou o período de 1995 até 1998 foi o alto número de emendas orçamentárias ao projeto de orçamento de 1997, que se refere ao ano eleitoral e a pouca apresentação de modificações no ano de 1998, já que este projeto regula os gastos do primeiro ano da Legislatura subsequente. Dessa forma, observou-se que a maioria dos deputados faz uso da apresentação de emendas orçamentárias, mas não para compensar os votos já recebidos.¹³

Além disso, podemos dizer que, na 50ª Legislatura, somente 51% das emendas dessa Legislatura foram apreciadas, sendo que a maioria foi votada no primeiro ano do período. Também percebemos que os partidos de centro e direita foram os que mais apresentaram propostas. Os partidos de esquerda não tiveram nenhuma emenda apreciada. O PMDB foi o partido que fez o maior número de proposições, seguido pelo PP/PPB/PPR. O deputado com maior número de emendas foi o peemedebista Elmar Schneider, cuja votação é do tipo Dispersa Dominante. A área sobre a qual versava o maior número de propostas foi Transportes, seguida de Saúde e Meio Ambiente.

Quanto à geografia eleitoral no período de 1999 a 2002, predominaram emendas orçamentárias de deputados com votação Dispersa e Dominante, com 25% do total de apreciações. Os parlamentares com votação Concentrada Não Dominante propuseram apenas 4% das propostas que foram votadas pela ALERGS. E, finalizando, a grande maioria das sugestões de modificação aos Projetos Orçamentários enquadra-se no perfil de Transferência de Recursos Concentrada, entretanto, estas não foram destinadas, em sua maioria, aos dez municípios em que os deputados obtiveram maior percentual de votos.

Portanto, neste capítulo vimos que, nas duas Legislaturas abordadas apenas parte dos deputados apresentou o Índice de Conexão médio ou alto, e entre eles a maioria Concentrava e Dominava sua base eleitoral, porém, a 50ª Legislatura teve menos parlamentares com coextensividade alta ou média que a 49ª.

¹³ Veremos no capítulo cinco se a apresentação de emendas orçamentárias que transferem recursos de forma concentrada rende votos em uma eleição futura.

Nossos dados corroboram para a hipótese de que os deputados com votação Dominante propõem mais emendas orçamentárias, mostrando uma das facetas da Conexão Eleitoral. Sendo que na 50ª Legislatura 73% dos parlamentares que apresentaram mais de 40 emendas eram Dominantes. Já na 49ª, 60% Dominavam seus redutos. Também notamos que os parlamentares de partidos de centro e direita propõem maior número de emendas que transferem recursos de forma concentrada, enquanto os representantes de partidos de esquerda praticamente não fazem uso da prerrogativa de propor modificações ao orçamento.

Não aceitamos a hipótese de que deputados com base Concentrada propõem mais emendas que os com reduto Disperso. Porém, notamos que, os parlamentares com votação Concentrada e Dominante apresentam a maioria das emendas TRC e a maior parte das emendas orçamentárias das duas Legislaturas, mesmo que na 50ª tenham ficado em segundo lugar em termos de proposições, o que confirma uma das nossas hipóteses secundárias.

Notamos também que os dados corroboram para a aceitação de nossa hipótese principal, na qual a geografia do voto importa no comportamento dos deputados, o que gera Conexão Eleitoral. Mas essa conexão é multifacetada, como defende Carvalho (2003).

5 OS PROJETOS DE LEI

Neste capítulo iremos discutir a proposição de Projetos de Lei Ordinária pelos Deputados estaduais nos períodos de 1995-1998 (49ª Legislatura), 1999-2002 (50ª Legislatura) e 2003-2006 (51ª Legislatura). Para tanto, é interessante que comecemos apresentando uma breve explicação do trâmite das propostas na Assembléia Legislativa.

Segundo o artigo 159 e 160 do Regimento Interno da ALERGS, proposição é toda a matéria sujeita à deliberação da Assembléia e poderão consistir em: I – proposta de emenda à Constituição; II – projeto de lei complementar; III – projeto de lei ordinária; IV – projeto de decreto legislativo; V – projeto de resolução; VI – emenda; VII – recurso; VIII – requerimento; IX – mensagem retificativa. As proposições que podem ser de autoria individual ou coletiva dos deputados e são entregues ao presidente da Assembléia ou ao Departamento de Assessoramento Legislativo durante o período da Sessão Legislativa que, segundo o art. 11, pode ser ordinária, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro; ou extraordinária, quando convocada na forma do art. 256.

As proposições que chegam à Assembléia obedecem ao seguinte trâmite:

Art. 168 – Recebendo a proposição, o Presidente mandará autuá-la.

§ 1º – As proposições serão separadas por espécie e, assim, numeradas por sessão legislativa, segundo a ordem de recebimento, devendo as propostas de emenda à Constituição e os projetos, de imediato, serem incluídos em Pauta, obedecida a numeração.

§ 2º – Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as emendas e subemendas, que serão juntadas à proposição principal e numeradas por ordem de recebimento.

Art. 169 – Concluído o período de Pauta, a proposição será submetida à Comissão de Constituição e Justiça para emitir parecer quanto à legalidade, juridicidade e constitucionalidade da mesma, o qual será publicado no Diário da Assembléia.

§ 1º – Contra parecer que decidir pela ilegalidade, inconstitucionalidade ou injuridicidade de proposição, caberá recurso ao Plenário, interposto por um quinto dos membros da Assembléia, no prazo de 05 (cinco) dias úteis da publicação a que se refere o art. 64.

§ 2º – Excetuam-se do disposto no “caput” os convênios de ICMs e os créditos adicionais previstos no art. 152 da Constituição Estadual que serão encaminhados diretamente à Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle. **(NR dada pela Resolução nº 2.893, de 18/12/03.)**

Art. 170 – Favorável o parecer da Comissão de Constituição e Justiça ou, se contrário, rejeitado pelo Plenário, a proposição será encaminhada ao Departamento de Assessoramento Legislativo, que determinará a competência para exame e votação.

Parágrafo único – O Departamento de Assessoramento Legislativo, além de determinar se a competência para votar a proposição é do Plenário ou de uma ou mais Comissões, fará a distribuição para as Comissões competentes para opinar quanto ao mérito.

Art. 171 – Poderá ser interposto recurso ao Plenário, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, por um décimo dos membros da Casa, da distribuição efetuada nos termos do artigo anterior. (REGIMENTO INTERNO, 2005, p.40).

Como foi possível notar, a Comissão de Constituição e Justiça é convidada para apresentar um parecer à proposição. Este pode ser favorável ou contrário, e sendo contrário é votado no plenário da Assembléia. Dessa forma, essa Comissão não tem poder para arquivar ou vetar qualquer proposição, cabendo-lhe a função de analisar a proposta e verificar sua legalidade e constitucionalidade.

Depois de observarmos como ocorre o trâmite das proposições que chegam a Assembléia Legislativa cabe lembrar que neste capítulo serão analisados apenas os Projetos de Lei Ordinária elaborados pelos deputados individualmente. A classificação dos projetos por situação obedeceu aos critérios da própria Assembléia Legislativa que, em seu site, disponibiliza o conteúdo do projeto, a autoria e a situação em que este se encontra. Eles estão classificados em oito categorias: 1) Sancionados, que são aqueles projetos que após serem apreciados pelos deputados estaduais são aprovados pelo Governador do Estado; 2) Promulgados, ou seja, que após aprovação da ALERGS e do Governador são publicados oficialmente; 3) Rejeitados, os parlamentares não o aprovam; 4) Vetados: passam pela aprovação da Assembléia, mas não são aprovados pelo Governador; 5) Arquivados: que chegam ao final da Sessão Legislativa e não passam pela apreciação do plenário¹⁴; 6) Prejudicados, são os que versam a respeito de algum conteúdo já tratado em outra proposição ou que não obedece ao Regimento Interno; 7) Para Parecer, que ainda aguardam o parecer das Comissões; 8) Retirados.

Para que se fizesse a classificação por área e perfil dos Projetos de Lei apresentados, foram selecionadas apenas as propostas que passaram por apreciação do plenário¹⁵, sendo desconsiderados os projetos arquivados, prejudicados, retirados e para parecer. O perfil dos Projetos foi determinado a partir da tipologia de Santos (1995) sendo TRC – Transferência de Recursos Concentrada que transfere os recursos de forma concentrada, mas dispersa os custos; TDR – Transferência de Recursos Difusa, ou seja, transfere os recursos de maneira

¹⁴ “Art. 178 – Finda a sessão legislativa, serão arquivadas todas as proposições não votadas.

§ 1º – Serão imediatamente arquivadas as proposições cujo autor venha a se afastar do exercício do mandato na hipótese prevista no inciso I do art. 38 da Resolução nº 2.514/93. **(NR dada pela Resolução nº 2.893, de 18/12/03.)**

§ 2º – Na sessão legislativa seguinte, requerido pelo autor o desarquivamento de proposição, retomará ela a sua tramitação no ponto em que se encontrava ao ser arquivada, devendo novamente ser ouvida a Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle sobre todos os projetos que envolvam a receita ou a despesa pública.

§ 3º – No caso de nova legislatura, os projetos desarquivados serão republicados em Pauta e obedecerão aos trâmites normais dos arts. 108 a 110.

§ 4º – Não serão arquivadas, dentro da legislatura, as proposições de iniciativa popular, e, em qualquer caso, os vetos, as contas do Governador e as propostas de emenda à Constituição aprovadas em primeiro turno. **(NR dada pela Resolução nº 2.958, de 08/12/05.)**” (REGIMENTO INTERNO DA ALERGS, 2005, p.42).

¹⁵ Foram considerados apreciados os projetos sancionados, vetados, rejeitados e promulgados.

dispersa, porém concentra os custos; RC – Regulação Concentrada: significa que regulamenta algum setor, órgão ou área especial, RD – Regulação Difusa: regras gerais. Já para a classificação por área levou-se em consideração a tipologia aplicada por Amonim Neto; Santos (2003), entretanto, esta foi adaptada a um modelo com seis categorias, tais sejam: administrativa, social, honorífica, impostos, patrimônio cultural e projetos de desenvolvimento.

Durante o período de 1995 até 2006, os deputados estaduais gaúchos apresentaram 2104 Projetos de Lei (PL). Destes, apenas 16% foram sancionados e 1% foi rejeitado. Em torno de 5% foram vetados¹⁶ e 4% chegaram a ser promulgados, ou seja, publicados oficialmente depois da aceitação do Governador. A grande maioria dos PLs propostos pelos parlamentares foi arquivada. Nesta categoria se enquadram 59% dos projetos. Como é possível observar, os deputados propuseram vários projetos, em média 175 por ano. Além disso, nota-se um baixo índice de rejeição dos projetos apreciados. Isso nos leva a crer que os projetos com altas possibilidades de rejeição não chegam a ser votados pelos deputados.

Este capítulo está organizado em quatro itens. Cada um dos três primeiros, refere-se a uma das três Legislaturas. O item 5.1 tratará da 49^a (1995-1998), o 5.2 da 50^a (1999-2002) e o 5.3 da 51^a (2003-2006). Cada período terá informações como a quantidade de projetos apresentados por cada deputado, por partido, por tipo de votação do autor, sua situação, além da área e perfil¹⁷. Por fim, no último item faremos alguns apontamentos finais, colocando as três Legislaturas em perspectiva e apresentando as conclusões mais interessantes, obtidas a partir da análise do material exposto no capítulo. Passemos agora ao primeiro período da abordagem.

5.1 A 49^a Legislatura e os Projetos de Lei

Durante o período de 1995 até 1998, os deputados estaduais apresentaram 543 Projetos de Lei. Somando-se os Projetos que foram promulgados e sancionados obtemos o percentual de 13%. O Governador vetou totalmente 7% das propostas. A tabela 31 demonstra como ficaram distribuídos os Projetos de Lei através dos quatro anos da Legislatura bem como a situação dos mesmos.

¹⁶ Os projetos vetados só incluem os vetos totais, desconsiderando os vetos parciais.

¹⁷ A classificação por área e perfil considerou as seguintes situações: Sancionados, Vetados, Rejeitados e Promulgados.

Tabela 31. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e ano de proposição

	1995	1996	1997	1998	Total
<i>Sancionado</i>	28	10	15	13	66 (12%)
<i>Vetado</i>	19	12	4	3	38 (7%)
<i>Rejeitado</i>	3	3	2	1	9 (2%)
<i>Promulgado</i>	2	-	2	2	6 (1%)
<i>Prejudicado</i>	1	1	1	-	3 (0,5%)
<i>Para Parecer</i>	1	-	3	1	5 (0,9%)
<i>Arquivado</i>	134	88	92	60	374 (69%)
<i>Retirado</i>	19	11	-	11	41 (7,5%)
<i>Missing</i>	1	-	-	-	1 (0,1%)
<i>Total</i>	208 (38%)	125 (23%)	119 (22%)	91 (17%)	543

Fonte própria elaborada através dos dados disponíveis no site da ALERGS

Ao separarmos os PLs por ano, observamos que em 1995 foram arquivados 69% do total de propostas que chegaram ao plenário na Legislatura. O ano de eleição, 1998, teve o menor número de proposições, apenas 17% do total da Legislatura. Os anos de 1996 e 1997 aparecem com 23% e 22% do total de projetos propostos, respectivamente. Entre os projetos sancionados, promulgados, vetados e rejeitados a maioria versa a respeito da área social. Portanto, nota-se que, no primeiro ano da Legislatura, maior número de projetos foi proposto que no último. Dessa forma, é possível perceber a influência do ano eleitoral sobre a atividade do Legislativo ao menos no referente à proposição de Projetos de Lei de autoria dos deputados estaduais.

Na 49ª Legislatura, o governador do estado do Rio Grande do Sul era Antônio Britto, do PMDB. Este partido apresentou 39 projetos de Lei. Apesar de o governador ser peemedebista, 10% dos PLs dos deputados desse partido foram vetados totalmente. Os parlamentares do PDT foram os que mais apresentaram Projetos de Lei durante a Legislatura, 241 proposições, ou 44% do total. Entretanto, 74% destes projetos foram arquivados e apenas quatro chegaram a ser promulgados. Entre os projetos de pedetistas, o percentual de vetos chegou a 6%. O deputado pedetista Giovani Cherini figura como o representante que mais apresentou Projetos de Lei, no período de 1995-1998, com 75 projetos propostos. Porém, apenas 1% de seus Projetos de Lei foi sancionado e 5% tiveram veto total do governo peemedebista. O valor de PLs *per capita*, entre os representantes do PDT e do PMDB foi de 27 e proposições por parlamentar, respectivamente. A tabela 32 apresenta a distribuição dos Projetos de Lei pela situação e partido do autor, bem como o número de PLs *per capita* da Legislatura.

Tabela 32. Distribuição dos PLs por partido do autor, situação e média *per capita* por bancada

	<i>Sancionado</i>	<i>Vetado</i>	<i>Rejeitado</i>	<i>Promulgado</i>	<i>Arquivado</i>	<i>PLs por deputado</i> ¹⁸	<i>Total</i>
<i>PP/PPB/PPR</i>	9 (14%)	-	1 (11%)	-	31 (8%)	13 (3)	41
<i>PDT</i>	15 (23%)	14 (37%)	4 (44%)	4 (67%)	176 (47%)	9 (27)	213
<i>PT</i>	8 (12%)	7 (18%)	2 (22%)	-	55 (14,7%)	6 (12)	72
<i>PTB</i>	15 (23%)	10 (26%)	2 (22%)	2 (33%)	44 (12%)	10 (8)	73
<i>PMDB</i>	4 (6%)	4 (11%)	-	-	28 (7%)	10 (4)	36
<i>PL</i>	3 (5%)	-	-	-	9 (2%)	1 (11)	12
<i>PFL</i>	-	-	-	-	1 (0,3%)	1 (16)	1
<i>PSB</i>	11 (17%)	-	-	-	21 (6%)	3 (32)	32
<i>PC do B</i>	1 (2%)	3 (8%)	-	-	9 (2%)	1 (16)	13
<i>PSDB</i>	-	-	-	-	-	1 (0)	-
<i>Total</i>	66 (100%)	38(100%)	9 (100%)	6 (100%)	374(100%)	55 (10)	493

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Os representantes de partidos de esquerda, juntos, apresentaram 122 Projetos de Lei. A média *per capita* de proposições por parlamentares dessa linha ideológica ficou em 11 projetos por deputado. Nenhum PL de esquerdistas chegou a ser promulgado e apenas 2 foram rejeitados. A taxa de veto do Executivo aos PLs destes partidos é alta. Entre os projetos arquivados 15% são de autoria de deputados do PT, 6% do PSB e 2% do PC do B.

Os partidos de direita apresentaram 141 projetos, 15% destes foram sancionados e 7% foram vetados pelo governador. A média de Projetos de Lei por deputado das bancadas de partidos de direita é baixa, com apenas 6 proposições por representante, configurando a menor média dos três níveis ideológicos.

Ao observarmos o valor *per capita* de Projetos de Lei por deputado de cada bancada notamos que como o PC do B, o PFL, o PL e o PSB têm apenas um representante cada, o total de projetos é o número *per capita* do partido, que no caso do PSB é o mais alto da Legislatura com 32 PLs. Já entre os partidos com mais de um parlamentar, notamos que o PDT é o que apresenta maior média de projetos por deputado com 27 proposições cada um. O PT tem a segundo maior valor *per capita*, que chega a 12 projetos por parlamentar. O PP/PPB/PPR, que apresentou 8% do total de PLs, tem a menor média entre os partidos com bancadas maiores que um, com apenas 3 proposições por representante.

Na 49ª Legislatura, entre os projetos incluídos nas situações: sancionado, vetado, rejeitado ou promulgado, 74 versavam sobre a área social. Destes 49% foram sancionados,

¹⁸ Os valores entre parênteses representam o número *per capita* de PLs por deputado de cada Bancada, segundo a formação original obtida através da eleição de 1994.

35% vetados e 5% promulgados. Cerca de 32% eram administrativos, 12% eram projetos honoríficos e de patrimônio. Já entre os projetos classificados como de desenvolvimento, 3 foram apreciados, sendo dois sancionados e um vetado. Somente 1% dos Projetos de Lei chegaram a ser promulgados, sendo 67% da área social e 33% administrativos. Já entre os rejeitados (09), 78% eram sociais.

Observa-se através da análise dos dados que a área que concentra o maior número de Projetos de Lei é a social, seguida pela categoria administrativa. Isso vem ao encontro aos resultados de Amorim Neto; Santos (2003), que ao analisar a Câmara dos Deputados percebem que estas são as áreas priorizadas pelos parlamentares. Segundo esses autores, isso acontece por que proposições como a orçamentária não podem ser apresentadas pelos parlamentares.

A Tabela 33 demonstra como ficaram distribuídos os projetos pela situação e pela área sobre a qual versam.

Tabela 33. Distribuição dos Projetos de Lei por área e situação

	<i>Sancionado</i>	<i>Vetado</i>	<i>Rejeitado</i>	<i>Promulgado</i>	<i>Total</i>
<i>Social</i>	37	26	7	4	74
<i>Honorífico</i>	6	1	1	-	8
<i>Impostos</i>	3	2	1	-	6
<i>Administrativo</i>	15	7	-	2	24
<i>Patrimônio Cultural</i>	1	-	-	-	1
<i>Projetos de desenvolvimento</i>	2	1	-	-	3
<i>Outros</i>	2	1	-	-	3
<i>Total</i>	66	38	9	6	119

Fonte própria elaborada a partir dos dados disponíveis no site da ALERGS.

A maioria dos Projetos de Lei (entre os PLs Sancionados, Vetados, Rejeitados e Promulgados) pode ser classificada como de Regulação. Destes, 73% são de Regulação Concentrada (RC) e 27% de Regulação Difusa (RD). Apenas 2 foram classificados como de Transferência de Recursos Concentrada. Um da área social e o outro da área administrativa. Nenhum PL foi classificado como Transferência de Recursos Difusa. Entre os projetos sociais 69% são RC e 29% são RD. Já entre os projetos da área administrativa 88 % são de Regulação Concentrada. Entre as propostas que versam a respeito de impostos, a maioria, quase 85%, é de Regulação Concentrada.

Observando-se os partidos e o perfil dos projetos (Sancionados, Vetados, Rejeitados, Promulgados), nota-se que 71% dos de autoria de parlamentares do PDT eram de Regulação

Concentrada, bem como 87% dos PLs do PT, 72% dos do PSB, 88% dos do PMDB, 80% dos do PP/PPB/PPR e 66% dos do PTB. Nota-se que 75% dos projetos de autores do PC do B são de Regulação Difusa, diferindo substancialmente dos demais partidos. Além disso, dos projetos classificados como TRC, um foi proposto por Darci Pompeo de Mattos do PDT e o outro por Divo Gervásio do Canto do PTB, nenhum deles se candidatou à reeleição para o cargo de deputado estadual.

A distribuição dos Projetos de Lei pelos partidos do seu autor e pelo perfil da emenda é visualizada na tabela 34.

Tabela 34. Distribuição dos Projetos de Lei por perfil e partido do autor

	<i>TRC</i>	<i>RC</i>	<i>RD</i>	<i>Missing</i>	<i>Total</i>
<i>PPB</i>	-	8	2		10
<i>PDT</i>	1	27	10	1	39
<i>PT</i>	-	13	2		15
<i>PTB</i>	1	19	9		29
<i>PMDB</i>	-	7	1		8
<i>PL</i>	-	2	1		3
<i>PFL</i>	-	-	-		-
<i>PSB</i>	-	8	3		11
<i>PC do B</i>	-	1	3		4
<i>Total</i>	2	85	31	1	119

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no sites da ALERGS e do TSE

No aspecto da geografia do voto, é possível observar que dos 543 Projetos de Lei apresentados na 49ª Legislatura, 40% foram apresentados por deputados que tiveram votação Concentrada e Dominante, 28% por parlamentares Não-Dominantes com votos Concentrados, 13% por eleitos com base Dispersa e Dominante e 19% por representantes com votos Dispersos e que não eram Dominantes em seus redutos eleitorais. Na tabela 35 pode-se observar a distribuição dos PLs pelo tipo de votação dos autores e situação do Projeto.

Tabela 35. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e tipo de votação do autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Total</i>
<i>Sancionado</i>	18 (27%)	23 (35%)	11 (17%)	14 (21%)	66 (12%)
<i>Vetado</i>	15 (39%)	15 (39%)	2 (5%)	6 (17%)	38 (7%)
<i>Rejeitado</i>	6 (67%)	1 (11%)	2 (22%)	-	9 (2%)
<i>Promulgado</i>	-	2 (33%)	2 (33%)	2 (33%)	6 (1%)
<i>Prejudicado</i>	2 (67%)	1 (33%)	-	-	3 (0,5%)
<i>Para Parecer</i>	-	5 (100%)	-	-	5 (0,9%)
<i>Arquivado</i>	157 (42%)	90 (24%)	44 (12%)	83 (22%)	374 (69%)
<i>Retirado</i>	17 (41%)	14 (34%)	8 (20%)	2 (5%)	41 (7,5%)
<i>Missing</i>	1 (100%)	-	-	-	1 (0,1%)

<i>Total</i>	216 (40%)	151 (28%)	69 (13%)	107 (19%)	543
<i>PL per capita por tipo de votação</i> ¹⁹	20 (11)	15 (10)	4 (17)	16 (7)	55 (10)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Se considerarmos todos os Projetos de Lei propostos notaremos que 40% pertenciam a deputados com votação C/D, e 28% a deputados com votação C/ND. Embora haja essa variação no percentual, nota-se que independentemente da situação do projeto, há a predominância numérica de projetos apresentados por deputados com votação Concentrada, com 68% do total de projetos propostos.

Porém, é importante salientar que os deputados com votação Concentrada são a maioria entre os eleitos em 1994. Nota-se que a maior média *per capita* pertence aos deputados com votação Dispersa e Dominante com 17 Projetos de Lei cada um. Já o menor valor *per capita* é dos deputados com votação Dispersa e Não Dominante que em média apresentaram 6 Projetos de Lei por parlamentar durante toda a Legislatura.

Considerando-se a soma dos projetos de representantes com votação Dispersa, bem como o somatório do número de legisladores com essa tipologia de votação notamos que a média *per capita* é de 9 proposições cada. O valor *per capita* dos deputados com votação Concentrada foi de 10 PLs por parlamentar. Já entre os representantes que dominam seus redutos eleitorais a média foi de 12 Projetos de Lei por deputado, ao passo que entre os Não Dominantes essa média ficou em 8 PLs por Legislador.

Para retirar um possível *viés* causado pela grande quantidade de proposições de autoria de um só legislador fizemos um teste semelhante ao que foi realizado no capítulo anterior. Nele, consideramos os deputados que apresentaram mais de 8 Projetos de Lei Ordinária. Notamos que, 21 representantes superaram a média de 2 PLs por ano da Legislatura. Deles, percebe-se que, 57% têm votação Não Dominante. E 67% têm reduto Concentrado. Portanto, os dados corroboram para a aceitação, em parte, de uma de nossas hipóteses, na qual, defendemos que os deputados Não Dominantes têm incentivos para propor maior número de Projetos de Lei, pois eles ajudam a demonstrar para o eleitor qual é a posição do parlamentar com relação a temas, nos termos de Mayhew (1974). Apenas 33% dos que apresentam mais de 8 projetos tinha base Dispersa. Nota-se a influência da variável Dominância no comportamento parlamentar relativo à proposição de Projetos de Lei Ordinária na 49^a

¹⁹ Os valores entre parêntesis referem-se ao valor de PLs dividido pelo número de deputados com cada tipologia de votação gerando uma média *per capita*.

Legislatura. Ao observar o total de proposições, pode-se afirmar que grande parte dos projetos, mais exatamente 68% dos PLs apresentados no período, são de autoria de parlamentares com votação Concentrada.

Utilizando este mesmo teste, notamos que os 43% deputados, que propuseram mais de dois Projetos de Lei Ordinária por ano da Legislatura, são de partidos de centro; 28% são de esquerda e apenas 23% de partidos de direita. Dessa forma, nossos dados não confirmam a hipótese de que os representantes de partidos de esquerda são os que mais apresentam PLs.

Dos projetos apresentados por autores com votação Concentrada e Dominante que foram ou sancionados, promulgados, vetados ou rejeitados, 72% eram de Regulação Concentrada e 28% eram de Regulação Difusa. Esse predomínio de projetos com Regulação Concentrada acontece também com os projetos propostos por autores com votação Concentrada Não Dominante, Dispersa Dominante e Dispersa Não Dominante.

Entre as propostas (Sancionadas, promulgadas, rejeitadas e vetadas) de parlamentares Não Dominantes, 69% eram de Regulação Concentrada e 29% de Regulação Difusa. Quase metade das proposições nas situações acima citadas foi proposta por autores com votação Concentrada e eram de Regulação Concentrada. A tabela 36 demonstra como ficaram distribuídos os Projetos de Lei pelo tipo de votação do autor e perfil da proposição.

Tabela 36. Distribuição dos Projetos de Lei (sancionados, promulgados, vetados e rejeitados) por perfil e tipo de votação do autor.

	<i>TRC</i>	<i>RC</i>	<i>RD</i>	<i>Missing</i>	<i>Total</i>
<i>C/D</i>	-	28	11	1	39 (33%)
<i>C/ND</i>	-	28	13	-	41 (34%)
<i>F/D</i>	1	14	2	-	17 (14%)
<i>F/ND</i>	1	15	5	-	21 (17%)
<i>Total</i>	2 (2%)	85 (71%)	31 (26%)	1 (1%)	119

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Analisando-se a área dos 119 Projetos de Lei que foram sancionados, promulgados, vetados e rejeitados, com relação ao tipo de votação dos autores, nota-se que 45% dos projetos da área social são de autoria de parlamentares com votação Concentrada e Não Dominante. Cerca de 75% dos projetos honoríficos foram apresentados por deputados Dominantes, com base Concentrada. Esse tipo de votação do autor também é predominante entre os projetos da área administrativa, com 38% dos PLs desta área.

Quanto à geografia eleitoral dos propositores, notamos uma predominância numérica dos projetos apresentados por deputados com votação Concentrada. Entre os propositores de

mais de 8 PLs, predomina a tipologia Não Dominante e Concentrada. E esta é outra face da conexão eleitoral no Rio Grande do Sul, a que incentiva os parlamentares a atitudes mais universalistas.

Notamos também, que os representantes de partidos de esquerda apresentaram menos PLs *per capita* que os de partidos de centro, mas mais que os de siglas partidárias de direita. Dessa forma, nossos dados não confirmam a hipótese de que os deputados de partidos de esquerda figuram entre os maiores propositores de Projetos de Lei Ordinária.

Com o propósito de analisar se existe diferença entre Legislaturas, quanto à proposição de Projetos de Lei, segue a análise dessas proposições na 50ª Legislatura, e em seguida na 51ª.

5.2 Os Projetos de Lei propostos pelos deputados na 50ª Legislatura

Neste item, do capítulo referente aos Projetos de Lei, deve-se ressaltar, que a 50ª Legislatura é marcada pelo conflito entre o governo do Estado, presidido pelo governador Olívio Dutra do PT e a Assembléia Legislativa do Rio Grande de Sul, cuja maioria era constituída por deputados de oposição ao governo petista.

Depois da localização política do período de 1999 a 2002, cabe dizer que os Projetos de Lei apresentados pelos deputados somaram o total de 705 proposições. Destas 56% foram arquivadas, 16% sancionadas e 7% foram rejeitadas totalmente pelo governador. No primeiro ano da Legislatura foram propostos 29% dos PLs. Nesse ano houve o maior número de promulgações totalizando 54% dos Projetos de Lei promulgados. A tabela 37 demonstra como ficaram distribuídos os Projetos de Lei pelos anos da 50ª Legislatura e sua situação.

Tabela 37. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e ano de proposição na 50ª Legislatura

	1999	2000	2001	2002	Total
<i>Sancionado</i>	31 (27%)	19 (17%)	37 (33%)	26 (23%)	113 (16%)
<i>Vetado</i>	14 (28%)	8 (16%)	17 (34%)	11 (22%)	50 (7%)
<i>Rejeitado</i>	1 (17%)	2 (33%)	2 (33%)	1 (17%)	6 (1%)
<i>Promulgado</i>	35 (54%)	24 (37%)	4 (6%)	2 (3%)	65 (9%)
<i>Prejudicado</i>	3 (27%)	5 (45%)	2 (18%)	1 (9%)	11 (2%)
<i>Para Parecer</i>	6 (33%)	4 (22%)	6 (33%)	2 (11%)	18 (3%)
<i>Arquivado</i>	98 (25%)	98 (25%)	110 (28%)	91 (23%)	397 (56%)
<i>Retirado</i>	16 (36%)	9 (20%)	13 (19%)	7 (16%)	45 (6%)
Total	204 (29%)	169 (24%)	191 (27%)	141 (20%)	705 (100%)

Fonte Própria elaborada a partir dos dados disponíveis no site da ALERGS

Como é possível observar na tabela 4.2.7, o ano de 2002 teve a menor quantidade de proposições da Legislatura, 20% do total. Além disso, apenas 23% dos projetos foram arquivados neste ano. No ano eleitoral foram propostos 141 projetos, ou seja, 30% a menos que os apresentados em 1999.

O maior percentual de vetos aconteceu em 2001, quando aconteceram 34% do total de projetos vetados pelo governo do PT. Entretanto, também é nesse ano que ocorrem 33% das sanções. O ano 2000 teve o menor percentual de vetos, 16%. Nota-se que há uma queda na quantidade de promulgações durante a Legislatura. Em 2002 3% dos projetos foram promulgados, enquanto que em 1999 54%, em 2000 37% e em 2001 6% do total de PLs de origem do Legislativo foram tornados públicos.

Além disso, cabe frisar a baixa taxa de rejeição da Assembléia aos seus próprios Projetos. Apenas um PL proposto em 1999 foi rejeitado. Em 2000 e 2001 foram rejeitados dois projetos. E em 2002 um Projeto de Lei não foi aprovado. Dois dos projetos rejeitados eram de autoria de deputados do PTB, um de Manoel Maria e o outro de Abílio Alves dos Santos. Outros dois projetos eram de parlamentares do PT, um de Roque Grazziotin e o outro de Luis Fernando Schmidt. O PP/PPB/PPR teve um projeto rejeitado de autoria de Frederico Antunes. Por fim, Paulo Azeredo, do PDT, foi autor de um projeto não aprovado em votação na ALERGS.

Cerca de 5% dos projetos do PT foram vetados pelo governador do Estado. O PTB teve 12% de vetos aos seus projetos. Já entre os PLs do PMDB o percentual de vetos foi de 11%. Os Projetos de Lei de parlamentares de partidos de direita (PP/PPB/PPR, PL, PFL e PTB) representaram 50% dos projetos vetados e 37% dos projetos sancionados. Os partidos de centro (PMDB, PDT, PPS e PSDB) apresentaram 40% dos PLs sancionados. Os partidos de esquerda (PT, PC do B e PSB) propuseram 15% dos projetos de autoria dos deputados durante a 50ª Legislatura.

Se observarmos o número de Projetos de Lei *per capita* por partido notou-se que o PDT teve, em média, 33 PLs por parlamentar, já o PTB 14, o PMDB 13, o PP/PPB/PPR teve 8 proposições por deputado. Os representantes do PT apresentaram, em média, 7 projetos cada um. Portanto, a hipótese de que os deputados de partidos de esquerda apresentam mais Projetos de Lei por que essa é uma forma de marcar sua posição frente aos seus eleitores não se revela verdadeira ao menos na 50ª Legislatura. Já que, como é possível perceber através da tabela abaixo, os deputados de partidos de direita, com média de 11 PLs, e de partidos de centro, com valor *per capita* de 17 proposições, tiveram maior média *per capita* que os

partidos de esquerda. A tabela 38 demonstra qual é situação dos projetos pelo partido de origem do autor.

Tabela 38. Distribuição dos Projetos de Lei por situação, partido do autor e média de PLs per capita por bancada de partidos

	Sancio nado	Vetado	Rejeita do	Promulgad o	Prejud icado	Para Parecer	Arquiva do	Retira do	PL por deputado ²⁰	Total
PPB	15 (13%)	7 (14%)	1 (17%)	17 (26%)	2		44 (11%)	5	11 (8)	91
PDT	24 (21%)	8 (16%)	1 (17%)	12 (18%)	3	16	146 (37%)	20	7 (33)	230
PT	15 (13%)	4 (8%)	2 (33%)	-	1		59 (15%)	5	12 (7)	86
PTB	23 (20%)	17 (34%)	2 (33%)	9 (14%)	1	1	79 (20%)	12	10 (14)	144
PMDB	12 (11%)	10 (20%)	-	18 (28%)	3	1	46 (12%)	1	7 (13)	91
PL	2 (2%)	1 (2%)	-	2 (3%)	1		8 (2%)		(1(14)	14
PPS	3 (3%)	1 (2%)	-	-			2 (1%)		4 (2)	6
PFL	2 (2%)	-	-	-			4 (1%)	1	1 (7)	7
PSB	7 (6%)	-	-	2 (3%)			-		1 (9)	9
PSDB	6 (5%)	1 (2%)	-	5 (8%)			4 (1%)	1	2 (9)	17
PC do B	4 (4%)	1 (2%)	-	-			5 (1%)		1 (10)	10
Total	113 (100%)	50 (100%)	6 (100%)	65 (100%)	11	18	397 (100%)	45	55 (13)	705

Fonte Própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

Observamos, pela realização do teste de frequência dos parlamentares com mais de oito Projetos de Lei por Legislatura, que 45% eram de partidos de centro, 31% de partidos de direita e 24% de partidos de esquerda. Esses dados não corroboram para a aceitação da hipótese de que os representantes esquerdistas propõem maior número de Projetos de Lei. Cerca de 65% dos parlamentares de centro, 36% dos de direita e 46% dos esquerdistas encontra-se nesta lista de maiores propositores de PLs.

Entre os Projetos de Lei sancionados, vetados, rejeitados e promulgados, percebemos que a área social é preferida pelos deputados. Quase 50% dos projetos, nas situações acima são sociais. Os projetos honoríficos ficam na segunda posição com 18% dos PLs. A área administrativa aparece com apenas 12%. Como a tabela 4.2.8 demonstra, no período de 1999

²⁰ Para análise posicionamos as bancadas de cada partido em sua formação inicial, com exceção das bancadas do PMDB, do PSB que tiveram a migração de 3 e 1 deputados, respectivamente, para o PPS. O PC do B teve um suplente que assumiu durante a Legislatura e o PL perdeu um deputado para o PFL.

até 2002 a área administrativa ficou em terceiro lugar na preferência dos parlamentares. Além disso, nota-se que os projetos que transferem recursos são, em sua maioria, sociais.

O perfil predominante entre os PLs sancionados, vetados, rejeitados e promulgados é o de Regulação. Apenas 2% dos 234 projetos nestas situações são de Transferência de Recursos. Isso se explica por que os deputados não têm a prerrogativa de formular leis de caráter orçamentário, o que impede que eles transfiram recursos através de Projetos de Lei. Entre os projetos regulatórios 71% são de Regulação Concentrada e os demais de Regulação Difusa. A tabela 39 apresenta a distribuição dos projetos por seu perfil e área.

Tabela 39. Distribuição dos Projetos de Lei sancionados, rejeitados, promulgados e vetados por área de concentração e perfil

	<i>TRC</i>	<i>RC</i>	<i>RD</i>	<i>Outros</i>	<i>Total</i>
<i>Social</i>	4	77	30	-	111
<i>Honorífico</i>	-	17	25	-	42
<i>Impostos</i>	1	17	1	-	19
<i>Administrativo</i>	-	26	3	-	29
<i>Patrimônio Cultural</i>	-	15	2	-	17
<i>Doação de Imóveis</i>	-	1	-	-	1
<i>Projetos de desenvolvimento</i>	-	9	5	-	14
<i>Outros</i>	-	-	-	1	1
<i>Total</i>	5	162	66	1	234

Fonte própria elaborada a partir dos dados disponíveis no site da ALERGS

Entre os projetos de autoria do PTB, 63% eram da área social. Das proposições que versavam sobre impostos, cerca de 30% pertencem a esse partido. Houve predomínio dos projetos da área social entre os deputados petistas. O mesmo acontece com os demais partidos, com exceção do PSB. Neste, 78% dos projetos propostos são da área de patrimônio. Os projetos patrimoniais buscam o reconhecimento do patrimônio cultural do Estado do Rio Grande do Sul. O PDT se destaca por ter apresentado quase metade dos projetos de desenvolvimento.

Mais de 20% das iniciativas de lei de Regulação Concentrada pertencem ao PTB, 19% ao PDT, 19% ao PP/PPB/PPR e 6% ao PT. Já entre as proposições de Regulação Difusa, 18% são de autoria de deputados do PT e 22% do PTB. Os altos percentuais do PTB se explicam por este ser o partido que mais propôs Projetos de Lei na 50ª Legislatura.

Após essa breve abordagem sobre alguns aspectos interessantes dos Projetos de Lei, propostos por deputados durante a 50ª Legislatura, é a vez da Geografia do voto. Nota-se que os parlamentares com votação Dispersa e Dominante (F/D) apresentaram 37% dos projetos de

Lei Ordinária oriundos do Legislativo. Já os representantes com votação Concentrada e Dominante (C/D) propuseram 16% dos PLs. Portanto, os deputados com votação Dominante apresentaram 53% das proposições. Quando observamos apenas a variável Concentração/Dispersão notamos que apenas 38% dos projetos foram apresentados por deputados com votação Concentrada.

Para testar nossa hipótese de que os parlamentares Não Dominantes apresentam maior número de Projetos de Lei utilizamos o mesmo teste realizado no item anterior. Observamos que, 59% dos deputados que apresentam mais que oito Projetos de Lei na 50ª Legislatura Não eram Dominantes. E 52% tinham votação Concentrada. Sendo que, 31% tinham reduto do tipo Concentrado e Não Dominante. Dessa forma, os dados contribuem para a aceitação de nossa hipótese.

Cerca de 51% dos projetos sancionados são de autoria de parlamentares com votação Concentrada, bem como 83% dos projetos rejeitados. Entre os projetos arquivados, notamos que 68% pertencem a deputados com votação Dispersa. Cerca de 70% dos projetos promulgados foram propostos por deputados cuja base é Dispersa, assim como 60% dos projetos que foram vetados pelo Executivo. Esses aspectos podem ser visualizados na tabela 40.

Tabela 40. Distribuição dos projetos por tipo de votação do autor e situação do Projeto de Lei

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Total</i>
<i>Sancionado</i>	23 (20%)	35 (31%)	32 (29%)	23 (20%)	113 (100%)
<i>Vetado</i>	8 (16%)	12 (24%)	15 (30%)	15 (30%)	50 (100%)
<i>Rejeitado</i>	3 (50%)	2 (33%)	-	1 (17%)	6 (100%)
<i>Promulgado</i>	13 (20%)	6 (9%)	28 (43%)	18 (28%)	65 (100%)
<i>Prejudicado</i>	2 (18%)	3 (27%)	4 (37%)	2 (18%)	11 (100%)
<i>Para Parecer</i>	1 (6%)	15 (83%)	2 (11%)	-	18 (100%)
<i>Arquivado</i>	54 (14%)	73 (18%)	164 (41%)	106 (27%)	397 (100%)
<i>Retirado</i>	10 (22%)	5 (11%)	17 (38%)	13 (29%)	45 (100%)
<i>Total</i>	114 (16%)	151 (22%)	262 (37%)	178 (25%)	705 (100%)
<i>PL per capita por tipo de votação</i>	12 (9) ²¹	13 (12)	15 (17)	15 (12)	55 (13)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS.

²¹ O valor entre parênteses representa a média per capita de Projetos de Lei pelo tipo de votação do autor.

Notamos que a média *per capita*, de Projetos de Lei formulados por deputados que dominam seus redutos, chega a 14 proposições por parlamentar, sendo maior que a de Não Dominantes que propuseram, em média, 12 projetos cada um. Já o número de Projetos de Lei *per capita* dos parlamentares com votação Concentrada é de 11 PLs por representante, enquanto que os com tipologia Dispersa apresentam em torno de 15 projetos por Legislador. Porém, estes dados podem conter um *viés*, já que alguns deputados propuseram muitos Projetos de Lei o que aumenta a média *per capita* por tipo de reduto eleitoral, como no caso de Giovani Cherini que teve votação Dispersa e Dominante e apresentou 125 Projetos de Lei no período de 1998 até 2002.

Entre os projetos de autoria de deputados que têm base Concentrada e Dominam seus redutos, 20% foram sancionados, 7% vetados, 3% rejeitados e 11% promulgados. Cerca de 47% dos PLs de parlamentares com votação Concentrada e Dominante foram arquivados. A área social representou 40% dos PLs de parlamentares com votação Concentrada e Dominante e foi seguida por 26% de projetos honoríficos. Entre as proposições relativas ao patrimônio, a autoria de deputados C/D representou cerca de 30%. O perfil dos projetos de autoria de deputados Dominantes com redutos Concentrados é predominantemente de Regulação Concentrada. Da mesma forma como se observa no total de proposições da Legislatura, mais de 70% são projetos que regulam algum item específico.

Das proposições formuladas por deputados com votação Dispersa e Dominante 63% foram arquivadas. Cerca de 12% foram sancionadas, 6% vetadas e 11% promulgadas. Nenhum projeto de parlamentares com esse tipo de votação foi rejeitado ao passar pelo plenário da ALERGS. Interessante ressaltar que 43% dos projetos promulgados eram de autoria de deputados Dominantes com votos Dispersos. Cerca de 30% dos projetos da área social foram formulados por representantes com essa tipologia de reduto eleitoral, bem como 58% das iniciativas de desenvolvimento. Isso equivale, respectivamente, a 45% e 11% dos PLs apresentados por esses legisladores. No que se refere ao perfil dos projetos, percebe-se que 60% dos que transferem recursos são de autoria de deputados com votação Dispersa e Dominante, 36% dos de Regulação Difusa e 22% das proposições de Regulação Concentrada.

Os projetos apresentados por deputados com votação Concentrada e Não Dominante representam 31% dos projetos sancionados, portanto, o maior percentual de sanções. Considerando-se o total dos projetos apresentados por deputados que Não Dominam, mas Concentram suas bases, 23% foram sancionados e 4% promulgados. Cerca de 65% dos projetos da área de patrimônio foram propostos por representantes Não Dominantes com votos Concentrados. Em torno de 60% dos projetos de deputados com esse tipo de votação

são de Regulação Concentrada, isso representa 20% do total de projetos classificados com esse perfil.

Parlamentares com votação Dispersa e Não Dominante tiveram 60% dos seus projetos arquivados. Cerca de 13% foram sancionados, 8% vetados, 10% promulgados e 0,6% rejeitados. Os PLs de deputados com esse tipo de votação representaram 25% do total de 705 projetos propostos no período de 1999 até 2002. Em torno de 60% dos projetos propostos por parlamentares Não Dominantes com base Dispersa, que foram ou sancionados, vetados, rejeitados ou promulgados, são da área social, destacando-se dos demais, que em média, propuseram 40% dos projetos nesta área. As iniciativas de lei classificadas como de Regulação Concentrada correspondem a 64% do total de proposições de representantes que Não Dominam e Não Concentram seus votos em pontos específicos do estado.

Percebe-se que, entre as proposições sancionadas, promulgadas, vetadas ou rejeitadas predomina o perfil de Regulação Concentrada com mais de 60% das propostas, sem depender de como se organiza geograficamente a base eleitoral do autor. Este fenômeno é explicável pela impossibilidade de que os parlamentares sugiram Projetos de Lei com caráter onerante, pois é do Executivo a prerrogativa de gastar dinheiro, restando aos parlamentares os projetos regulatórios. Além disso, a proposição de Leis que regulam alguns grupos concentra os benefícios sem concentrar os custos, sendo vantajosa para os deputados que podem reclamar para si a responsabilidade pelas vantagens do projeto sem a cobrança pelos custos do mesmo.

Passemos agora para a última Legislatura aqui abordada.

5.3 A 51ª Legislatura e os Projetos de Lei dos deputados

A 51ª Legislatura começou no ano de 2003. O governo do estado, antes presidido por um representante dos partidos de esquerda, volta às mãos de um peemedebista: Germano Rigotto. A Assembléia Legislativa estava composta por 9 parlamentares do PMDB, 10 do PP/PPB/PPR, 6 do PTB, 7 do PDT, 3 do PPS, 3 do PSDB e 1 do PFL. O maior partido oposicionista, o PT, ocupou 13 cadeiras. Já PSB elegeu 2 representantes e PC do B conseguiu uma cadeira.²² Neste item faço a descrição dos dados referentes aos Projetos de Lei dos parlamentares do Rio Grande do Sul até o ano de 2006.

²² Lembramos que esta foi a configuração inicial da ALERGS que pode ter mudado com nomeações para cargos do secretariado entre outros.

Os deputados gaúchos apresentaram 857 Projetos de Lei durante o período. O percentual de PLs arquivados foi de 53%. Cerca de 19% foram sancionados. Somente 2% dos Projetos de Lei apresentados nesta legislatura foram vetados totalmente pelo governador do estado. Observa-se que a taxa de rejeição é baixa, menos de meio por cento. O percentual de promulgação das proposições foi de 2%.

Em 2003 foram apresentados 30% dos projetos. Destes, 17% foram sancionados, quase 5% vetados, e 62% foram arquivados. Mais de 60% dos projetos vetados na Legislatura datam de 2003, bem como 38% dos projetos promulgados. No ano subsequente 19% dos PLs foram sancionados. Em 2004 foram apresentados 19% das proposições de lei ordinária. Este ano teve o menor número de promulgações da Legislatura, somente 8%. Em torno de 26% dos vetos aconteceram nesse ano. A tabela 41 demonstra como ficaram distribuídos os projetos por ano de apresentação e situação.

Tabela 41. Distribuição dos Projetos de Lei pelos anos da Legislatura e pela situação

	2003	2004	2005	2006	Total
<i>Sancionado</i>	43 (27%)	30 (18%)	53 (33%)	35 (22%)	161 (100%)
<i>Vetado</i>	12 (63%)	5 (27%)	1 (5%)	1 (5%)	19 (100%)
<i>Rejeitado</i>	2 (50%)	-	-	2 (50%)	4 (100%)
<i>Promulgado</i>	5 (38%)	1 (8%)	5 (38%)	2 (16%)	13 (100%)
<i>Prejudicado</i>	2 (50%)	-	2 (50%)	-	4 (100%)
<i>Ordem do Dia</i>	-	1 (17%)	-	5 (83%)	6 (100%)
<i>Para Parecer</i>	5 (4%)	19 (15%)	29 (22%)	77 (59%)	130 (100%)
<i>Arquivado</i>	160 (35%)	98 (21%)	70 (15%)	133 (29%)	461 (100%)
<i>Retirado</i>	30 (52%)	6 (10%)	12 (21%)	10 (17%)	58 (100%)
<i>Outros</i>	-	-	1 (100%)	-	1 (100%)
<i>Total</i>	259 (30%)	160 (19%)	173 (20%)	265 (31%)	857 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site da ALERGS

No ano de 2005, foram apresentados 20% dos Projetos de Lei. Nenhum deles foi rejeitado, e apenas um foi vetado. 33% do total de sanções ocorreram nesse ano, bem como cerca de 40% das promulgações. Os arquivamentos foram de 40%, taxa que difere dos demais anos em que essa situação ocorre em mais de 50% dos casos.

No ano de 2006 foram apresentadas cerca de 30% das 857 proposições. Isso se revelaria como algo anormal, já que nas demais Legislaturas houve um decréscimo da quantidade de projetos no ano eleitoral. Entretanto, ao analisarmos apenas os projetos sancionados, rejeitados, promulgados ou vetados, notamos que a quantidade diminui da mesma forma que nos períodos anteriores e somente 15% do total de propostas feitas durante o ano podem ser incluídas nestas situações. Cerca de 30% dos projetos desse ano estão “para

parecer”, o que significa, que os dados podem ser alterados pela mudança de situação de alguns PLs.

Depois de abordar os Projetos de Lei divididos por ano de apresentação na 51ª Legislatura, o foco agora está nos partidos políticos. Começo pelo PDT que, graças ao deputado Giovani Cherini, autor de cerca de 30% dos projetos, foi o partido que mais apresentou iniciativas de lei durante todo o período. Em torno de 45% das propostas pertenciam a deputados pedetistas. Destes, 3% foram vetados totalmente ao chegar às mãos do poder do Executivo. Cerca de 75% dos projetos rejeitados eram de autoria de deputados pedetistas. Entretanto, ao observarmos apenas os projetos sancionados, vamos perceber que 44% são deste partido, sendo a sigla eleitoral que obteve maior número de sanções. Entre seus projetos nas situações de sancionados, rejeitados, vetados ou promulgados, nota-se que 38% são honoríficos, 28% são da área social e 26% são de patrimônio. Além disso, em torno de 80% são de Regulação Concentrada e apenas um é de transferência de recursos.

Entre os Projetos de Lei de autoria de deputados do PMDB 37% foram sancionados e 44% foram arquivados. Além disso, notamos que apenas um projeto de partidários desse partido foi vetado pelo governador Germano Rigotto. A área que mais apareceu entre os projetos dos peemedebistas foi a de patrimônio com 38%, seguida pelas propostas honoríficas com 34% e em último lugar ficou a área social com 28% dos PLs. A Regulação Concentrada é o perfil de 86% das proposições de autoria dos parlamentares do PMDB²³.

O PP/PPB/PPR, através de seus deputados apresentou 23% dos PLs promulgados, 7% das proposições sancionadas, 16% das vetadas e 8% das arquivadas. Os projetos de Regulação Concentrada somam 83% dos Projetos de Lei deste partido. Dos projetos de progressistas, 22% versaram sobre a área social.

Os representantes do PSDB apresentaram 10% dos projetos sancionados e 7% dos arquivados. Cerca de 39% de suas iniciativas versavam na área de patrimônio e 27% na área honorífica. Dos PLs de autoria dos tucanos cerca de 18% foram sancionados e apenas um foi vetado totalmente. Na tabela 42 podemos observar qual foi o percentual de projetos nas diversas situações, que incluem os projetos sancionados, rejeitados, vetados, promulgados e os arquivados, bem como qual foi a média de apresentação de PLs *per capita* por parlamentar, observando o tamanho da bancada.

²³ Lembramos que a classificação do perfil e área dos projetos foi feita tomando por base apenas os projetos sancionados, promulgados, vetados e rejeitados, desconsiderando as demais situações.

Tabela 42. Distribuição dos PLs por partido do autor, situação do projeto e média *per capita* por deputado de cada bancada

	<i>Sancionado</i>	<i>Vetado</i>	<i>Rejeitado</i>	<i>Promulgado</i>	<i>Arquivado</i>	<i>PLs por deputado</i> ²⁴	<i>Total</i>
<i>PP/PPB/P</i>							
<i>PR</i>	12 (7%)	3 (16%)	-	3 (23%)	38 (8,2%)	10 (7)	56
					188		
<i>PDT</i>	71 (44%)	9 (48%)	3 (75%)	4 (31%)	(40,8%)	7 (50)	275
<i>PT</i>	10 (6%)	3 (16%)	1 (25%)	1 (8%)	59 (12,8%)	13 (8)	74
<i>PTB</i>	11 (7%)	1 (5%)	-	1 (8%)	82 (17,8%)	6 (19)	95
<i>PMDB</i>	27 (17%)	1 (5%)	-	1 (8%)	32 (6,9%)	9 (8)	61
<i>PPS</i>	3 (2%)	-	-	-	1 (0,2%)	3 (2)	4
<i>PFL</i>	-	-	-	1 (8%)	11 (2,4%)	1 (18)	12
<i>PSB</i>	6 (4%)	1 (5%)	-	-	9 (2%)	2 (11)	16
<i>PSDB</i>	16 (10%)	1 (5%)	-	1 (8%)	33 (7,2%)	3 (29)	51
<i>PC do B</i>	5 (3%)	-	-	1 (8%)	8 (1,7%)	1 (15)	14
					461		
<i>Total</i>	161 (100%)	19 (100%)	4 (100%)	13 (100%)	(100%)	55 (16)	658

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Verificamos pela observação da tabela acima que os deputados com maior média *per capita* de Projetos de Lei com relação à bancada são os do PDT com 50 PLs cada. Em segundo lugar ficam os do PSDB com 29 proposições por parlamentar. Em seguida aparecem os representantes do PTB com 19. Notamos que entre os legisladores com menores médias de projetos *per capita* estão os partidários do PP/PPB/PPR com sete cada um, os do Partido dos Trabalhadores e os do PMDB com oito PLs por deputado das bancadas. O valor médio de proposições de Lei Ordinária da Legislatura foi de 16 por parlamentar.

Ao realizarmos o teste referente aos autores de oito Projetos ou mais, relacionando-o com o partido, percebemos que 45% são de partidos de centro, 27% de direita e 27% de esquerda. Analisando o número destes deputados que propuseram mais que oito Projetos com relação à quantidade de parlamentares de cada bancada, notamos que 62% dos representantes de partidos de centro, 50% dos de esquerda e 47% dos de direita propuseram mais de duas proposições por ano de Legislatura. Estes dados não corroboram para a aceitação da hipótese de que os legisladores de partidos de esquerda seriam os maiores propositores de Projetos de Lei Ordinária.

Somente 6% dos projetos que foram sancionados pertenciam a deputados do PT. Se considerarmos todos os PLs apresentados na Legislatura notamos que 12% são de autoria de petistas. O partido teve 16% das proposições vetadas, uma rejeição e uma promulgação. Se somarmos os percentuais de projetos do PT com os do PSB e do PC do B observaremos que

²⁴ Os valores entre parênteses correspondem à média de PLs apresentados por cada parlamentar observando o tamanho de cada bancada.

16% dos projetos apresentados são de partidários de partidos de esquerda. A área preferida por esses partidos, com 43% das propostas, foi a honorífica, seguida pela área social com 25% e de patrimônio com 17% dos Projetos de Lei de autoria desses partidos. Entre os projetos dos petistas, 67% eram de Regulação Concentrada, bem como entre os de autoria do PC do B. O PSB difere tendo 86% de projetos de Regulação Concentrada.

O PTB aparece no sexto lugar na quantidade de proposições. Apenas 7% dos Projetos de Lei sancionados são de autoria desse partido. Um PL foi vetado e um promulgado. Cerca de 70% destas proposições do partido que foram ou sancionadas, rejeitadas, promulgadas ou vetadas são de Regulação Concentrada. Observa-se pela tabela 43 que 38% dos PLs dos petebistas eram da área honorífica e 31% da social.

Tabela 43. Distribuição dos Projetos de Lei por sua área de Concentração e pelo partido do autor

	<i>Social</i>	<i>Honorífico</i>	<i>Impostos</i>	<i>Administrativo</i>	<i>Patrimônio Cultural</i>	<i>Projetos de desenvolvimento</i>	<i>Total</i>
<i>PP/PPB/</i>							
<i>PPR</i>	4	6	2	1	4	1	18
<i>PDT</i>	24	33	-	2	23	5	87
<i>PT</i>	5	6	-	-	2	2	15
<i>PTB</i>	4	5	-	2	2	-	13
<i>PMDB</i>	8	10	-	-	11	-	29
<i>PPS</i>	-	-	1	-	2	-	3
<i>PFL</i>	1	-	-	-	-	-	1
<i>PSB</i>	1	4	-	1	-	1	7
<i>PSDB</i>	4	5	-	-	7	2	18
<i>PC do B</i>	1	2	-	-	3	-	6
<i>Total</i>	52	71	3	6	54	11	197

Fonte própria elaborada a partir dos dados disponíveis no site a ALERGS

Como é possível perceber pelos dados da tabela 43, a área honorífica contou com 36% dos Projetos de Lei apresentados²⁵ pelos deputados na 51ª Legislatura, e veio seguida pela área de patrimônio que somou 27% das proposições. A área social ficou com 26% dos PLs. Além disso, nota-se que 46% das iniciativas dessa área são de autoria do PDT, bem como 46% dos projetos honoríficos e 43% dos de patrimônio cultural. Observa-se também que o PFL foi o partido que propôs menor número de projetos na Legislatura, seguido pelo PPS.

Agora vamos fixar nosso foco na Geografia do voto e sua relação com os Projetos de Lei do período de 2003 até 2006. A maior quantidade de projetos foi proposta por deputados que tinham votação Dispersa e Dominante. Nota-se que 25% das proposições sancionadas

²⁵ Sancionados, vetados, promulgados e rejeitados.

eram de autoria de parlamentares com essa tipologia de votação. A tabela 44 demonstra como ficaram distribuídos os PLs da Legislatura segundo o tipo de votação do autor e a situação do projeto.

Tabela 44. Distribuição dos Projetos de Lei por situação e tipo de votação do autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Total</i>
<i>Sancionado</i>	41 (18%)	32 (20%)	70 (18,6%)	18 (20,2%)	161 (19%)
<i>Vetado</i>	5 (2%)	3 (1,9%)	10 (2,7%)	1 (1,1%)	19 (2%)
<i>Rejeitado</i>	-	1 (0,6%)	3 (0,8%)	-	4 (0,5%)
<i>Promulgado</i>	4 (2%)	2 (1,3%)	6 (1,6%)	1 (1,1%)	13 (1,5%)
<i>Prejudicado</i>	2 (1%)	1 (0,6%)	-	1 (1,1%)	4 (0,5%)
<i>Ordem do Dia</i>	1 (0,5%)	1 (0,6%)	4 (1%)	-	6 (0,7%)
<i>Para Parecer</i>	24 (10%)	39 (24,4%)	57 (15,1%)	10 (11,2%)	130 (15%)
<i>Arquivado</i>	141 (61%)	73 (46%)	196 (52%)	51 (57,3%)	461 (53,8%)
<i>Retirado</i>	13 (5,5%)	7 (4%)	31 (8,2%)	7 (8%)	58 (7%)
<i>Missing</i>	-	1 (0,6%)	-	-	1 (0,1%)
<i>Total</i>	231 (100%)	160 (100%)	377 (100%)	89 (100%)	857 (100%)
<i>PLs per capita</i> ²⁶	11 (21)	16 (10)	16 (24)	12 (7)	55 (16)

Fonte própria elaborada a partir dos dados disponíveis no site da ALERGS

Entre os projetos arquivados, a maioria é de autoria dos parlamentares com votação Dispersa e Dominante que são proponentes de 43% dos mesmos. Cerca de 30% dos projetos que foram parar em gavetas são de deputados Dominantes com votos Concentrados. Dessa forma, mais de 70% dos projetos que cujo destino foi os arquivos são de deputados que Dominam suas bases. Lembramos que os projetos arquivados são aqueles que não foram votados até o final de cada Sessão Legislativa.

Entretanto, observa-se que 66% dos projetos sancionados são de autoria de representantes Dominantes, bem como, 79% dos projetos vetados e 77% dos promulgados. Portanto, nota-se que predominam os PLs de deputados que Dominam seus redutos eleitorais. Menos de 30% do total de Projetos de Lei apresentados, foram de autoria de deputados Não Dominantes. Ao realizarmos o teste com os propositores de mais de oito Projetos, percebemos que a maioria era Dominante. Diferentemente do que ocorre nas duas Legislaturas anteriores, 28% dos proponentes tiveram votação Concentrada e Não Dominante e 35% eram Dominantes com votos Concentrados. Este é um dado interessante e pode indicar que está

²⁶ Os valores entre parênteses representam a média por deputado de projetos apresentados considerando os grupos formados pelo tipo de votação.

acontecendo uma mudança no perfil dos propositores de Projetos de Lei ordinária. Será necessário analisar a próxima Legislatura para confirmar esta possibilidade. Porém, notamos que a Geografia do voto influencia no comportamento dos deputados, gerando as facetas da conexão eleitoral no Rio Grande do Sul.

Notamos que 62% dos representantes que propuseram, em média, dois PLs ou mais a cada ano da Legislatura tinham votação Concentrada. Dessa forma, e como nas demais Legislaturas, nossos dados não corroboram para a aceitação da hipótese de que os parlamentares com votos Dispersos proporem maior número de Projetos de Lei.

A tabela 45 apresenta os dados relativos ao perfil dos projetos sancionados, vetados, rejeitados e promulgados. Nota-se que independentemente do tipo de votação dos autores, mais de 75% dos projetos nas situações citadas acima são de Regulação Concentrada, e apenas um foi classificado como Transferência de Recursos Concentrada. Percebe-se que entre os projetos de Regulação Concentrada 45% foram propostos por deputados com votação Dispersa e Dominante.

Tabela 45. Distribuição dos Projetos de Lei pelo perfil e tipo de votação do autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Total</i>
<i>TRC</i>	-	-	1 (100%)	-	1 (100%)
<i>RC</i>	41 (26%)	30 (19%)	70 (45%)	15 (10%)	156 (100%)
<i>RD</i>	9 (22%)	80 (20%)	18 (45%)	5 (13%)	40 (100%)
<i>Total</i>	50 (25%)	38 (20%)	89 (45%)	20 (10%)	197 (100%)

Fonte Própria elaborada a partir dos dados disponíveis no site da ALERGS

Por fim vale apontar a área dos projetos e sua relação com a Geografia Eleitoral. Dos projetos de autoria de deputados Não Dominantes, 45% são honoríficos, 24% tratam do patrimônio cultural e 21% são sociais. Já entre as propostas de parlamentares Dominantes, 32% são honoríficos, 29% patrimoniais e 29% são da área social.

Entre os Projetos de Lei dos deputados com votação concentrada, notamos que 34% referem-se ao patrimônio cultural, 33% são honoríficos e 28% são sociais. Cerca de 40% das iniciativas de autoria de representantes com bases Dispersas são honoríficos, bem como 22% dos que tratam do patrimônio e 25% dos sociais. A tabela 46 demonstra como estão distribuídos os Projetos de Lei sancionados, vetados, rejeitados e promulgados por área e tipo de votação do autor.

Tabela 46. Distribuição dos Projetos de Lei por área e por tipo de votação do autor

	<i>C/D</i>	<i>C/ND</i>	<i>F/D</i>	<i>F/ND</i>	<i>Total</i>
<i>Social</i>	14 (28%)	11 (29%)	26 (29%)	1 (5%)	52 (26%)
<i>Honorífico</i>	16 (32%)	13 (34%)	29 (33%)	13 (65%)	71 (36%)
<i>Impostos</i>	1 (2%)	-	1 (1%)	1 (5%)	3 (2%)
<i>Administrativo</i>	-	1 (3%)	3 (3%)	2 (10%)	6 (3%)
<i>Patrimônio Cultural</i>	17 (34%)	13 (34%)	23 (26%)	1 (5%)	54 (27%)
<i>Projetos de desenvolvimento</i>	2 (4%)	-	7 (8%)	2 (10%)	11 (6%)
<i>Total</i>	50 (100%)	38 (100%)	89 (100%)	20 (100%)	197 (100%)
<i>PLs por deputado</i>	11 (5)	16 (2)	16 (6)	12 (2)	55 (4)

Fonte Própria elaborada a partir dos dados disponíveis no site da ALERGS

Portanto, pudemos notar, neste item, que na 51ª Legislatura a maioria dos projetos²⁷ foi classificada como honorífica. Os projetos honoríficos são aqueles que não tem custo para o Estado. Por exemplo, eles criam um dia comemorativo que não é feriado, ou nomeiam rodovias públicas. São projetos que não alteram substancialmente a vida do cidadão. O período foi marcado pela baixa quantidade de Projetos de Lei vetados ou rejeitados, bem como pelo grande número de proposições arquivadas. O PDT foi o partido que mais propôs projetos e o PFL o que propôs menos. Por fim, podemos dizer que os partidos de esquerda não aparecem como os “grandes” propositores de Projetos de Lei, apresentando menos propostas que os deputados de partidos de direita e centro.

5.4 As três Legislaturas em perspectiva

A hipótese de que os partidos de esquerda proporem mais Projetos de Lei do que os partidos de direita não se confirmou. Em nenhum dos períodos estudados, os parlamentares de partidos como PT, PSB e PC do B superaram os partidos de centro e direita na proposição de projetos. Ao contrário, o PDT e o PTB foram campeões na apresentação de iniciativas de Lei Ordinária. O partido dos trabalhadores ficou em terceiro lugar em número de proposições levando-se em consideração todos os projetos apresentados entre 1995 e 2006. O PFL foi o partido que, presente em todos os períodos legislativos, apresentou menor número de Projetos de Lei.²⁸

Nas três Legislaturas os projetos (Sancionados, vetados, rejeitados e promulgados) são predominantemente regulatórios. A maior parte das proposições é de Regulação Concentrada

²⁷ Sancionados, vetados, rejeitados e promulgados.

²⁸ O PPS apresentou menor quantidade de projetos, mas não tinha representantes em todas as Legislaturas.

e isso independe do tipo de votação do autor. Poucos projetos foram considerados de Transferência de Recursos. A falta da prerrogativa de propor leis de cunho orçamentário faz com que os deputados proponham leis que apenas regulam, e não distribuem recursos.

A área de concentração dos PLs (sancionados, vetados, promulgados e rejeitados) na 49ª Legislatura foi em grande parte social seguida da área administrativa. Já nos períodos subseqüentes a preferência mudou para projetos honoríficos e de patrimônio cultural.

Percebeu-se que nas três legislaturas estudadas a maioria dos projetos foi arquivada. Portanto, nota-se a importância da inclusão na pauta de votação dos projetos apresentados, pois, se não forem votados durante o ano legislativo, estes acabarão arquivados. Dessa forma, como demonstra a perspectiva partidária, a força dos partidos está no poder de incluir as propostas na agenda de votação.

Na 49ª Legislatura aconteceu o maior percentual de vetos a projetos de deputados, independentemente do partido. A 51ª Legislatura chama atenção pela baixa quantidade de vetos totais aplicados por Germano Rigotto. Também foi possível notar que 60% dos vetos dessa Legislatura aconteceram em 2003.

Uma mudança que pôde ser observada trata do tipo de votação dos propositores de PLs. Na primeira Legislatura estudada houve predominância da quantidade de projetos de deputados com votação Concentrada e Dominante. Essa situação muda no segundo período Legislativo, no qual predomina as proposições de deputados com votação Dispersa e Dominante. Já na 51ª Legislatura a menor quantidade de projetos é de deputados com votação Dispersa e Não Dominante e predominam as propostas de parlamentares que não Concentram, mas Dominam seus redutos eleitorais.

Entretanto, ao realizarmos um teste, abrangendo os deputados que propuseram mais que oito Projetos de Lei por Legislatura, notamos que nas duas primeiras, nossos dados corroboram para a aceitação de nossa hipótese de que os parlamentares Não Dominantes propõem mais Projetos de Lei Ordinária que os Dominantes. Porém, notamos uma mudança na 51ª Legislatura, na qual a maioria dos representantes autores de mais que oito projetos Dominam suas bases. Portanto, aceitamos apenas parcialmente nossa hipótese, sendo necessária a comparação com o próximo período legislativo. Além disso, notamos pelo mesmo teste, que nas três Legislaturas, a maioria dos deputados que propuseram mais que oito Projetos de Lei tiveram votação Concentrada. Portanto, nossa hipótese de que os parlamentares com votação Dispersa seriam autores de maior número de proposições não é confirmada pelos nossos dados. Notamos então que a proposição de maior número de Projetos está relacionada com a Concentração de Votos.

Percebemos que pelos dados da 49ª e da 50ª Legislatura poderíamos aceitar a hipótese de que a geografia do voto influencia também a proposição de Projetos de Lei, revelando outra faceta da conexão eleitoral, na qual os deputados são incentivados a agir de forma universalista para demarcar posição frente aos eleitores com relação a temas. Porém, os dados da última Legislatura mostram que é necessário que mais testes sejam feitos a fim de confirmar ou refutar totalmente essa hipótese.

Entre os projetos da área social, no primeiro período estudado 72% pertenciam a deputados com votos Concentrados e 62% a parlamentares sem Dominância sobre suas bases. No segundo período, 48% das proposições eram de autoria de representantes Dominantes e 61% foram elaborados por deputados com votação Dispersa pelo estado do Rio Grande do Sul. Na última Legislatura, 52% das proposições sociais foram de autores com votos Dispersos, e 77% de legisladores Dominantes.

Nos projetos que envolvem patrimônio, na 51ª Legislatura, 74% pertenciam a parlamentares Dominantes e 56% são de autoria de deputados que Concentram seus votos. Há predominância de Projetos de Lei honoríficos elaborados por representantes Dominantes e/ou com votação Dispersa. Já 94% dos projetos de patrimônio da 50ª Legislatura foram propostos por representantes com votação Concentrada e 71% foram de origem de parlamentares Não Dominantes. Na primeira Legislatura, os projetos de patrimônio não são expressivos. Por fim, é importante dizer que houve uma mudança na área predominante dos Projetos de Lei quando observamos as três Legislaturas.

6 REELEIÇÃO, GEOGRAFIA DO VOTO E CONEXÃO ELEITORAL

As instituições políticas e eleitorais têm sido discutidas por analistas da Ciência Política. O sistema eleitoral brasileiro elege seus Legisladores (Deputados Federais, Estaduais e Vereadores) através do sistema de voto proporcional de lista aberta, no qual, o cidadão é incentivado a votar na pessoa do candidato e não no partido. Para alguns teóricos (Mainwaring, 1997; Ames, 2003), o sistema eleitoral é responsável por condutas paroquialistas e de *pork barrel* dos representantes no Brasil. Para Ames, os deputados apresentam emendas aos projetos de Orçamento para recompensar seus eleitores e buscando acréscimo de votos. No estado do Rio Grande do Sul, como observamos anteriormente através do Índice de Conexão, a prerrogativa das emendas orçamentárias é muito utilizada pelos deputados estaduais, mas não para recompensar os eleitores de seus redutos eleitorais.

Neste capítulo irei abordar a reeleição para o cargo de Deputado Estadual do Estado do Rio Grande do Sul. Testaremos a hipótese de que a proposição de emendas orçamentárias que transferem recursos de forma concentrada geograficamente tem resultados positivos na tentativa de reeleição, com aumento de votos nos municípios de destino das proposições. Primeiramente vamos observar a disputa eleitoral de 1998, na qual, apenas 53% dos parlamentares foram reeleitos, mesmo que, 75% dos que foram deputados na 49ª Legislatura tenham tentado a reeleição. Em seguida, faremos a observação do confronto eleitoral de 2002, em que, a taxa de reeleição foi de 60% e 78% dos parlamentares da 50ª Legislatura tentaram se reeleger. Por fim, faremos a comparação das eleições de 1998 e de 2002 e os apontamentos finais. Os aspectos relevantes que serão analisados neste capítulo vão desde a comparação do desempenho eleitoral de cada candidato à reeleição, tendo em perspectiva a primeira e a segunda eleição, o partido e a geografia eleitoral, chegando à observação do resultado eleitoral da apresentação das emendas ao orçamento na busca de votos.

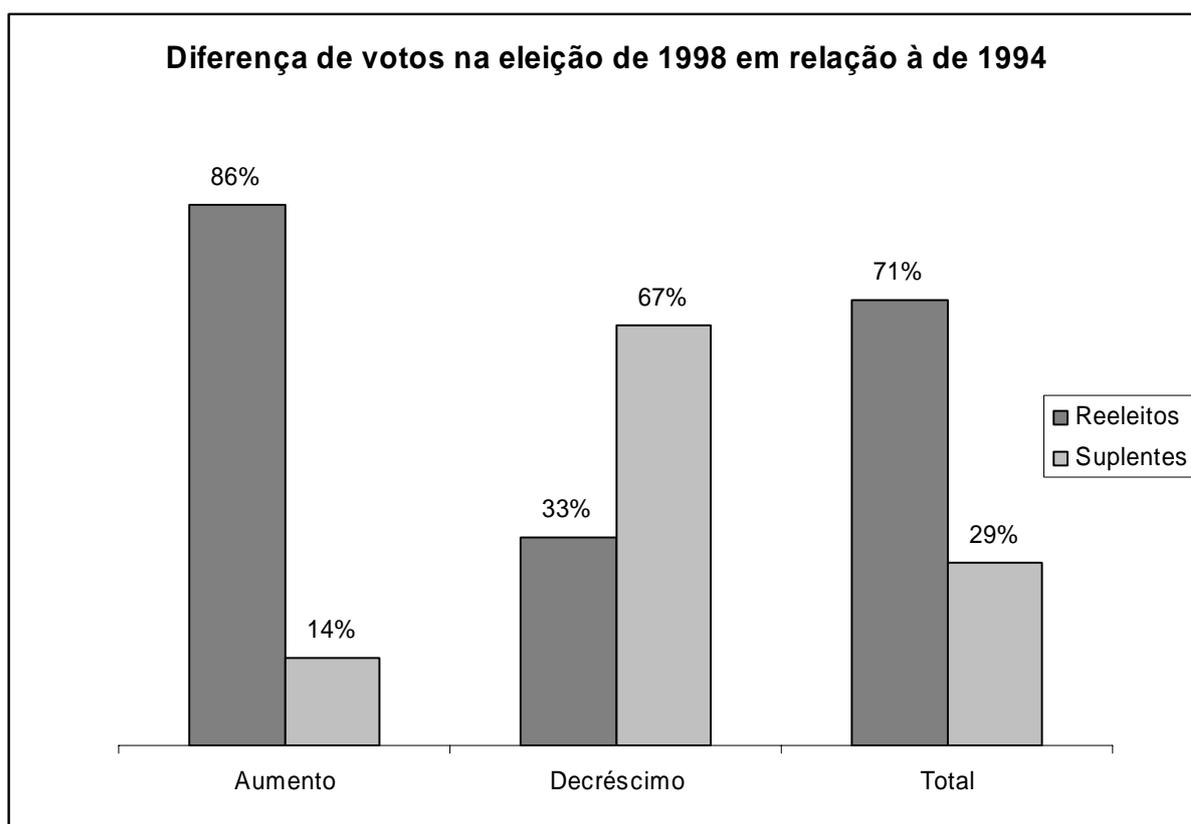
6.1 A disputa eleitoral em 1998

A disputa eleitoral no ano de 1998 empenhou grande parte dos deputados gaúchos que haviam sido eleitos em 1994. Dos 55 deputados que ocuparam cadeiras na Assembléia Legislativa 41 tentaram se reeleger, o que representa 75% dos Legisladores. Dentre estes deputados 71% obtiveram êxito no confronto eleitoral em 1998 e 29% ficaram suplentes.

Entre os reeleitos, 86% aumentaram sua votação. Já entre os suplentes 67% diminuíram a quantidade de votos de uma eleição para a outra. Esse dado é interessante visto

que, 33% dos deputados que foram eleitos em 1994 e ficaram suplentes na eleição seguinte aumentaram a quantidade de votos e mesmo assim não conseguiram se reeleger. Como é possível observar no gráfico 1, mais de 70% dos que concorreram à reeleição aumentaram a quantidade de votos na eleição de 1998.

Gráfico 1. Percentual de diferença de votos da eleição de 1998 com relação à eleição de 1994.



Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Entre os deputados que conseguiram se reeleger, mas que perderam votos em 1998 estão Maria do Carmo Teixeira Bueno do PP/PPB/PPR que teve uma queda de 83% no total de votos e Sérgio Zambiasi, do PTB, que teve sua votação diminuída em 25%. Ambos são deputados que ocupavam cargos na imprensa do Rio Grande do Sul antes de sua eleição, sendo, portanto, figuras carismáticas e conhecidas dos eleitores.

Já entre os deputados, que ficaram suplentes e aumentaram a quantidade de votos, está Jussara Cony, única deputada do PC do B que teve sua votação acrescida em 10%. Valdir Heck do PDT aumentou em 27% os votos na eleição em que ficou suplente em relação à eleição em que se elegeu. Além destes, dois deputados do PP/PPB/PPR, Erni Petry e Wilson

Mânica também ficaram na suplência mesmo aumentando seus eleitores. A tabela 47 demonstra como foi o resultado eleitoral dos deputados comparando as eleições de 1994 com a de 1998.

Tabela 47. Comparação dos resultados das eleições de 1994 e 1998 dos deputados que tentaram a reeleição

Nome	Situação*	Votos 1994	Votos 1998	Diferenç a	% de diferenç a
Maria Do Carmo Teixeira Bueno	R	209833	36214	-173619	-83%
Valdir Fraga Da Silva	S	12527	7.815	-4712	-38%
Sergio Pedro Zambiasi	R	289025	217643	-71382	-25%
Maria Augusta De Almeida Feldman	S	20852	16.068	-4784	-23%
Heron Dos Santos Oliveira	S	22666	18.116	-4550	-20%
Jose Pereira Alvarez	S	29094	23282	-5812	-20%
Antonio De Pádua Barbedo	S	27942	24339	-3603	-13%
João Osório Ferreira Martins	R	47227	41562	-5665	-12%
Giovani Batista Feltes	R	34139	30922	-3217	-9%
Jose Rubens Pillar	S	23903	21.686	-2217	-9%
Jose Gomes Da Silva Junior	S	23066	21191	-1875	-8%
Arno João Frantz	S	29280	27520	-1760	-6%
Erni Ilmo Petry	S	26456	26608	152	1%
Marco Antonio Lopes Peixoto	R	31835	32884	1049	3%
Paulo Euclides Garcia Azeredo	R	22533	23798	1265	6%
Wilson Maximino Manica	S	22899	24.396	1497	7%
Edemar Vargas	R	21892	23643	1751	8%
Jussara Rosa Cony	S	21530	23.640	2110	10%
Adolfo Jose Brito	R	28846	34097	5251	18%
Jair Henrique Foscarini	R	23340	27532	4192	18%
Idivar Francisco Appio	R	35497	43281	7784	22%
Bernardo Olavo Gomes De Souza	R	27383	33708	6325	23%
Onyx Dornelles Lorenzoni	R	20668	26046	5378	26%
Ciro Carlos Emerim Simoni	R	22052	28078	6026	27%
Valdir Heck	S	17515	22.243	4728	27%
Alexandre Postal	R	22176	29726	7550	34%
Luiz Valdir Andres	R	22684	31526	8842	39%
Flavio Koutzii	R	30894	43615	12721	41%
Eliseu Felipe Dos Santos	R	15875	22573	6698	42%
Manoel Maria Dos Santos	R	15537	22901	7364	47%
João Luiz Dos Santos Vargas	R	26011	39622	13611	52%
Iradir Pietroski	R	30541	48063	17522	57%
Jose Ivo Sartori	R	24739	42504	17765	72%
Paulo Odone Chaves De Araujo Ribeiro	R	20783	38287	17504	84%
Carlos Eduardo Vieira Da Cunha	R	17094	32243	15149	89%
João Ervino Fischer	R	22031	42068	20037	91%
Giovani Cherini	R	18965	38691	19726	104%
Luciana Krebs Genro	R	17256	36665	19409	112%
Vilson Luiz Covatti	R	21603	51766	30163	140%
Cezar Augusto Busatto	R	21428	59051	37623	176%
Germano Mostardeiro Bonow	R	21604	68639	47035	218%

* R: Reeleito; S: Suplente

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Observa-se que cinco deputados conseguiram aumentar em mais de 100% a quantidade de votos de uma eleição para outra. Sendo que um é do PDT, um do PT, um do PP/PPR/PPB, um do PMDB e outro do PFL. O deputado do Partido da Frente Liberal Germano Bonow conseguiu um aumento de 218% no total de votos obtidos em 1998. De qualquer forma, é interessante notar que a maioria dos parlamentares que tentaram a reeleição, aumentou de forma considerável a quantidade de votos, sendo que 58% aumentaram em 10% ou mais sua votação na eleição de 1998.

Ao se observar a variável partido nota-se que o PP/PPB/PPR foi o partido com maior bancada na 49ª Legislatura. Entre os seus 13 deputados, 92% concorreram à reeleição. É possível notar, que os parlamentares desse partido compõem cerca de 30% dos candidatos que tentaram se reeleger. Já no segundo maior partido de direita, o PTB, apenas 60% da bancada candidatou-se novamente ao cargo de deputado estadual. Nota-se que esse valor é semelhante ao da bancada do PT, partido de esquerda, no qual 57% dos representantes disputaram a reeleição.

Entre os deputados de partidos de centro, notou-se que 78% da bancada do PDT e 80% dos Legisladores do PMDB concorreram à reeleição em 1998. Esses deputados representam respectivamente, 17% e 20% dos parlamentares que concorreram ao mesmo cargo. Já o único representante da bancada do PSDB eleito em 1994 não concorreu na eleição de 1998.

Considerando-se os deputados de esquerda, além dos 57% da bancada do PT que tentaram se reeleger, 50% da bancada do PSB e a deputada do PC do B também buscaram a reeleição. Nota-se que juntos, esses partidos somam cerca de 15% dos parlamentares que concorreram para o mesmo cargo na eleição subsequente. A tabela 48 revela como ficou a situação dos deputados da 49ª Legislatura com relação à disputa eleitoral em 1998.

Tabela 48. Situação dos parlamentares da 49ª Legislatura na eleição de 1998

	<i>Reeleitos</i>	<i>Suplentes</i>	<i>Concorreram</i>	<i>Não Concorreram</i>	<i>Total</i>
<i>PPR/PPB/PP</i>	7 (54%)	5 (38%)	12 (92%)	1 (8%)	13 (100%)
<i>PDT</i>	5 (56%)	2 (22%)	7 (78%)	2 (22%)	9 (100%)
<i>PT</i>	2 (29%)	2 (29%)	4 (57%)	3 (43%)	7 (100%)
<i>PTB</i>	5 (50%)	1 (10%)	6 (60%)	4 (40%)	10 (100%)
<i>PMDB</i>	7 (70%)	1 (10%)	8 (80%)	2 (20%)	10 (100%)
<i>PFL</i>	2 (100%)	-	2 (100%)	-	2 (100%)

<i>PSB</i>	1 (50%)	-	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
<i>PSDB</i>	-	-	-	1 (100%)	1 (100%)
<i>PC DO B</i>	-	1 (100%)	1 (100%)	-	1 (100%)
<i>Total</i>	29 (53%)	12(22%)	41 (75%)	14 (25%)	55 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Entre os deputados que tentaram e conseguiram se reeleger, 24% pertenciam ao PP/PPB/PPR, 24% ao PMDB, 17% eram pedetistas, 17% petebistas. Apenas 7% eram do Partido dos Trabalhadores que, junto com o PSB, somaram 10% dos parlamentares que obtiveram êxito na eleição de 1998. Ao observarmos os representantes que ficaram suplentes, notamos que a maioria, 42%, era do PPR/PPB/PP. Os candidatos do PDT e do PT corresponderam, cada um, a 17% dos que não tiveram sucesso no confronto eleitoral de 1998.

Além disso, percebermos que 58% dos deputados do Partido Progressista conseguiram a reeleição. Somente metade dos parlamentares petistas se reelegeu e única candidata do PC do B ficou na suplência. Todos os candidatos do PFL, inclusive Onyx Lorenzoni, que trocou de partido passando do PL para o PFL, e o candidato do PSB se reelegeram. Notou-se também que 88% dos representantes do PMDB, 83% dos petebistas e 71% dos pedetistas que concorreram novamente ao cargo de deputado estadual tiveram êxito.

Quando consideramos a reeleição em relação ao total da bancada de cada partido, notamos que o PT reelegeu 29% dos deputados estaduais presentes na 49ª Legislatura. Cerca de 70% da bancada do PMDB se reelegeu, bem como 54% da do PP/PPB/PPR, 56% dos pedetistas, 50% dos petebistas e 50% dos parlamentares do PSB. Com isso, percebemos que o PT foi o partido que menos teve reeleitos em sua bancada e que o PMDB teve a maior taxa de reeleição. Entre os demais partidos, nota-se uma semelhança entre a taxa de reeleição de 1998 e a taxa de reeleição dos deputados de cada bancada.

Ao observarmos a geografia do voto dos deputados eleitos em 1994, notamos que 70% dos parlamentares com votação Concentrada e Dominante, 60% dos com votos Concentrados, mas Não Dominante, 88% dos legisladores com votação Dispersa e Não Dominante e 100% dos deputados Dominantes com votos Dispersos tentaram se reeleger em 1998. A tabela 49 demonstra como ficaram distribuídos os representantes considerando a situação na eleição de 1998 e a tipologia de votação.

Tabela 49. Distribuição dos deputados pela geografia do voto e situação na eleição de 1998

	<i>Reeleitos</i>	<i>Suplentes</i>	<i>Concorreram</i>	<i>Não Concorreram</i>	<i>Total</i>
--	------------------	------------------	--------------------	------------------------	--------------

<i>C/D</i>	9 (45%)	5 (25%)	14 (70%)	6 (30%)	20 (100%)
<i>C/ND</i>	5 (33%)	4 (27%)	9 (60%)	6 (40%)	15 (100%)
<i>F/D</i>	4 (100%)		4 (100%)		4 (100%)
<i>F/ND</i>	11 (69%)	3 (19%)	14 (88%)	2 (12%)	16 (100%)
<i>Total</i>	29 (53%)	12 (22%)	41 (75%)	14 (25%)	55 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE.

A maior parte dos parlamentares reeleitos, 52%, teve votação Dispersa pelo estado do Rio Grande do Sul. Os deputados com votação Concentrada somaram 48% dos que tiveram êxito na busca pela reeleição. Já entre os suplentes, 75% tiveram votação Concentrada. A maioria dos deputados que não concorreram à reeleição também Concentravam seus votos. Entre os que disputaram a reeleição, a maioria Não Dominava seus redutos eleitorais e 70% deles se reelegeram. Já entre os legisladores Dominantes 72% conseguiram se reeleger.

É interessante ressaltar que todos os deputados com votação Dispersa e Dominante concorreram à reeleição e nenhum ficou suplente. Sendo assim, esse foi o tipo de votação que teve a maior taxa de reeleição em 1998. Já entre os legisladores com votação Dispersa e Não Dominantes, 69% se reelegeram, 19% ficaram suplentes e 12% não concorreram. Entre os representantes com votos Concentrados e com Dominância sobre a base, apenas 45% se reelegeram, 25% tentaram e não conseguiram um novo mandato e 30% não concorreram novamente ao cargo de deputado estadual. Cerca de 70% dos deputados com votação Concentrada e Dominante tentou a reeleição. Entre os que concorreram 64% foram reeleitos e 36% ficaram suplentes na eleição de 1998.

Após termos uma visão mais geral a respeito do aumento de votos dos parlamentares que tentaram a reeleição, observaremos como os municípios, para os quais os deputados estaduais enviaram emendas orçamentárias, influenciaram em suas votações. Para tanto vamos analisar a votação dos parlamentares nestas localidades.

Observamos na tabela 50, que entre os parlamentares que propuseram emendas aos projetos de orçamento apresentados na 49ª Legislatura e tentaram se reeleger, metade teve aumento de votos e metade decresceu sua votação, nos municípios destinatários destas emendas. Apenas 17% dos deputados que concorreram à reeleição em 1998, não propuseram modificações que transferem recursos de forma concentrada geograficamente.

Tabela 50. Variação de votos observando os municípios para os quais os deputados estaduais da 49ª Legislatura, que tentaram se reeleger em 1998, propuseram emendas orçamentárias

	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>	<i>Total</i>
<i>Reeleitos</i>	14	10	5	29
<i>Suplentes</i>	3	7	2	12
<i>Total</i>	17	17	7	41

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Entre os deputados que aumentaram os votos nos municípios para os quais enviaram emendas, 82% foram reeleitos. Já entre os que perderam votos nestas cidades, 41% ficaram na suplência. Cerca de 50% dos parlamentares, que conseguiram se reeleger, tiveram aumento de votos nas localidades alvo de emendas orçamentárias e 34% perderam eleitores nestes locais. Percebe-se, portanto, que a maioria dos deputados reeleitos propôs modificações aos projetos de orçamento da 49ª Legislatura. Essa maioria se repete entre os deputados suplentes, onde 83% propuseram emendas que distribuíam recursos.

Quando observamos a variação de votos e a relacionamos com o partido ao qual pertence cada deputado vamos notar que todos os deputados do PP/PPB/PPR, que concorreram à reeleição, propuseram emendas com determinação geográfica. Também notamos que 58% foram reeleitos e 67% perderam votos nos municípios de destino das emendas. Apenas 33% dos parlamentares deste partido aumentaram os votos nas localidades alvo de emendas. Além disso, considerando os representantes que perderam votos, 47% pertenciam ao Partido Progressista. A tabela 51 demonstra como ficaram distribuídos os deputados estaduais que concorreram à reeleição em 1998, por situação nesta eleição e pela variação de votos nos municípios destinatários de emendas.

Tabela 51. Distribuição dos candidatos à reeleição em 1998 por partido, situação e variação de votos nos municípios para os quais apresentaram emendas orçamentárias

	<i>Reeleitos</i>			<i>Suplentes</i>			<i>Total</i>
	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>	
<i>PP/PPB/PPR</i>	3	4	-	1	4	-	12
<i>PDT</i>	3	2	-	-	2	-	7
<i>PT</i>	-	-	2	-	1	1	4
<i>PTB</i>	2	2	1	1	-	-	6
<i>PMDB</i>	4	2	1	-	-	1	8
<i>PFL</i>	1	-	1	-	-	-	2
<i>PSB</i>	1	-	-	-	-	-	1
<i>PC do B</i>	-	-	-	1	-	-	1
<i>Total</i>	14	10	5	3	7	2	41

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE.

Entre os partidários do PT, que tentaram a reeleição, apenas um propôs emendas, acabou perdendo votos nas cidades de destino de suas modificações e ficou suplente. Observa-se que metade dos parlamentares desse partido conseguiu se reeleger. Já o deputado do PSB, que propôs emendas, teve um acréscimo nos votos conseguindo sua reeleição. A deputada do PC do B aumentou os votos, mas ficou suplente na eleição de 1998.

Observa-se pela tabela 5.1.5 que 43% dos candidatos à reeleição do PDT aumentaram sua votação nas localidades para as quais destinaram recursos através de emendas orçamentárias. Todos os deputados que tentaram um novo mandato sob essa sigla propuseram emendas na 49ª Legislatura. O percentual de pedetistas reeleitos foi de 71%, mesmo que destes 40% tenham perdido votos.

A maioria dos deputados estaduais do PMDB que concorreu novamente ao mandato obteve êxito. O único parlamentar desse partido que ficou suplente não propôs emendas orçamentárias. Entre os representantes peemedebistas e propositores de emendas, 67% tiveram aumento de votos nos municípios para os quais sugeriram modificações que transferiram recursos orçamentários.

Ao olharmos os candidatos à reeleição do PTB, notamos que apenas um não propôs alterações aos projetos de orçamento na 49ª Legislatura. Em torno de 60% dos deputados que propuseram emendas tiveram aumento de votos nas localidades alvo, mas um deles ficou suplente. Todos os que tiveram decréscimo em sua votação conseguiram se reeleger. Dessa forma, é possível notar que ter acréscimo de votos nos municípios de destino das emendas orçamentárias não significa obter êxito na tentativa de reeleição e vice-versa.

Quando consideramos a geografia do voto dos deputados e a relacionamos com a variação de votos dos parlamentares estaduais que concorreram à reeleição em 1998, notamos que 71% dos representantes com votação Concentrada e Dominante perderam votos nos municípios para os quais propuseram emendas orçamentárias. A tabela 52 mostra a variação de votos dos deputados que tentaram a reeleição em 1998 observando a geografia do voto e a situação dos candidatos.

Tabela 52. Distribuição dos deputados por situação na eleição de 1998, tipo de votação e variação de votos nos municípios para os quais propuseram emendas

<i>Reeleitos</i>	<i>Suplentes</i>
------------------	------------------

	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>		<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>	<i>Total</i>
<i>C/D</i>	4	5	-		5	-		14
<i>C/ND</i>	3	-	2	2	2	-		9
<i>F/D</i>	3	1	-	-		-		4
<i>F/ND</i>	4	4	3	1		2		14
<i>Total</i>	14	10	5	3	7	2		41

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites do TSE e da ALERGS.

Entre os deputados Dominantes, é possível perceber que todos apresentaram emendas na 49ª Legislatura. Quase 60% perderam votos nas cidades para as quais tentaram enviar recursos orçamentários, e mais da metade obteve sucesso eleitoral. Cerca de 27% dos parlamentares que Dominavam suas bases e tentaram se reeleger ficaram suplentes. Observando-se os representantes Não Dominantes, nota-se que 50% foram suplentes em 1998, sendo que 43% aumentaram e 26% perderam votos naqueles municípios de destino dos recursos orçamentários. Entre os reeleitos que Não Dominavam suas bases, 69% propuseram emendas e destes 64% aumentaram os votos. Cerca de 43% dos deputados Não Dominantes tiveram acréscimo de votos, 30% não propuseram emendas e 26% perderam eleitores nas localidades destinatárias de emendas.

Entre os parlamentares com votação Concentrada, que tentaram se reeleger, 9% não propuseram emendas orçamentárias, 52% diminuíram a quantidade de votos e 39% aumentaram os eleitores nas localidades de destino das emendas. Já ao se observar os deputados com votação Dispersa, que tentaram a reeleição, percebe-se que 28% não apresentaram modificações aos projetos de orçamento, 44% aumentaram e 28% perderam votos nas cidades alvo de emendas.

Ao compararmos a diferença de votos, de cada representante, no estado e nos municípios receptores de emendas, notamos que a maioria – mais de 70% - dos deputados teve menor crescimento nestas localidades que no restante do estado. Pela apreciação da tabela 53 nota-se que somente 24% dos deputados que propuseram emendas e concorreram à reeleição em 1998, tiveram maior crescimento de votos nas localidades para as quais tentaram enviar recursos através de emendas orçamentárias que no restante do estado. Um deputado obteve o mesmo decréscimo no total de sua votação e nos municípios destinatários de emendas.

Tabela 53. Variação de votos na eleição de 1994 e de 1998 no estado do Rio Grande do Sul e nos municípios receptores de emendas

<i>Nome</i>	<i>Situação</i>	<i>Diferença total de Votos</i>	<i>% de diferença no estado</i>	<i>% de diferença nos MDE*</i>	<i>Diferença Total</i>	<i>Variação do eleitorado nos MDE</i>
<i>Adolfo Jose Brito</i>	R	5251	18%	-3%	-22%	-1%
<i>Alexandre Postal</i>	R	7550	34%	16%	-18%	7%
<i>Arno João Frantz</i>	S	-1760	-6%	-4%	2%	9%
<i>Bernardo Olavo Gomes De Souza</i>	R	6325	23%	15%	-8%	8%
<i>Carlos Eduardo Vieira Da Cunha</i>	R	15149	89%	80%	-9%	6%
<i>Ciro Carlos Emerim Simoni</i>	R	6026	27%	-6%	-34%	9%
<i>Edemar Vargas</i>	R	1751	8%	-53%	-61%	-9%
<i>Erni Ilmo Petry</i>	S	152	1%	-8%	-9%	8%
<i>Giovani Batista Feltes</i>	R	-3217	-9%	-16%	-7%	12%
<i>Giovani Cherini</i>	R	19726	104%	66%	-38%	7%
<i>Heron Dos Santos Oliveira</i>	S	-4550	-20%	-17%	3%	9%
<i>Idivar Francisco Appio</i>	R	7784	22%	-9%	-31%	-3%
<i>Iradir Pietroski</i>	R	17522	57%	33%	-24%	0%
<i>Jair Henrique Foscarini</i>	R	4192	18%	12%	-6%	8%
<i>João Ervino Fischer</i>	R	20037	91%	96%	5%	8%
<i>João Luiz Dos Santos Vargas</i>	R	13611	52%	40%	-12%	5%
<i>João Osório Ferreira Martins</i>	R	-5665	-12%	-12%	0%	6%
<i>Jose Ivo Sartori</i>	R	17765	72%	46%	-26%	7%
<i>Jose Pereira Alvarez</i>	S	-5812	-20%	-25%	-5%	6%
<i>Jose Rubens Pillar</i>	S	-2217	-9%	-22%	-13%	12%
<i>Jussara Rosa Cony</i>	S	2110	10%	2%	-8%	7%
<i>Luiz Valdir Andres</i>	R	8842	39%	17%	-22%	5%
<i>Manoel Maria Dos Santos</i>	R	7364	47%	15%	-32%	11%
<i>Marco Antonio Lopes Peixoto</i>	R	1049	3%	-19%	-22%	6%
<i>Maria Augusta De Almeida Feldman</i>	S	-4784	-23%	-42%	-19%	6%
<i>Maria Do Carmo Teixeira Bueno</i>	R	-173619	-83%	-74%	9%	6%
<i>Onyx Dornelles Lorenzoni</i>	R	5378	26%	72%	46%	8%
<i>Paulo Euclides Garcia Azeredo</i>	R	1265	6%	-4%	-10%	6%
<i>Paulo Odone Chaves De Araujo Ribeiro</i>	R	17504	84%	68%	-16%	8%
<i>Sergio Pedro Zambiasi</i>	R	-71382	-25%	-23%	2%	7%
<i>Valdir Fraga Da Silva</i>	S	-4712	-38%	105%	143%	9%
<i>Valdir Heck</i>	S	4728	27%	-2%	-29%	7%
<i>Vilson Luiz Covatti</i>	R	30163	140%	103%	-37%	8%
<i>Wilson Maximino Manica</i>	S	1497	7%	92%	86%	9%

* MDE: Municípios de destino das emendas

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Os deputados: Sergio Zambiasi, do PTB, com votação Dispersa e Não Dominante, Heron dos Santos do PDT com base Concentrada e Não Dominante, Maria do Carmo Teixeira Bueno do PP/PPB/PPR com votação Dispersa e Não Dominante e Arno João Frantz do PP/PPB/PPR que teve votos Concentrados e era Dominante perderam votos comparando a eleição de 1994 com a de 1998 tanto no estado quanto nos municípios para os quais

destinaram, emendas, porém, perderam menos votos nestas localidades que nas demais e por isso obtiveram uma diferença positiva.

Já o deputado Valdir Fraga, do PTB, com votação Concentrada e Não Dominante foi o único parlamentar que perdeu votos no total da votação no estado, mas teve um crescimento significativo de eleitores nas cidades para as quais criou emendas orçamentárias. Para este representante a estratégia de propor emendas redeu um crescimento 143% maior nos municípios alvo de emendas que no total do estado.

Alguns legisladores cresceram em termos de votos no estado e tiveram crescimento ainda maior nas localidades para as quais destinaram emendas. Isso aconteceu com Wilson Mânica do PP/PPB/PPR, Onyx Lorenzoni do PFL ambos com votação Dispersa e Não Dominante e com João Ervino Fischer do PP/PPB/PPR cuja votação é Concentrada e Não Dominante que cresceram 86%, 46% e 5% a mais nos municípios alvo de emendas orçamentárias que no resto do estado.

Excluindo-se estas exceções, os demais parlamentares tiveram crescimento menor ou decréscimo maior de eleitores nas localidades para as quais elaboraram modificações nos projetos orçamentários que na votação no estado inteiro. Essa conclusão nos permite dizer que, na maioria dos casos, a proposição de emendas, como estratégia em busca de novos votos, não se mostra eficiente, colocando em cheque a tese de Conexão Eleitoral, na qual, os parlamentares utilizariam a prerrogativa de modificar o Orçamento Estadual visando a manutenção e conquista de votos na tentativa de reeleição.

As afirmações acima não levaram em consideração a evolução do eleitorado da eleição de 1994 para a de 1998. Houve um acréscimo de 9% no total de eleitores do estado do Rio Grande do Sul. Na última coluna da tabela 53, está exposto o percentual de variação do eleitorado nos municípios receptores de emendas. E com esses dados podemos dizer que as conclusões anteriores não são afetadas pela flutuação do eleitorado.

Agora observaremos como foi o desempenho eleitoral dos parlamentares eleitos em 1998 e que disputaram a reeleição em 2002. Quantos obtiveram sucesso, qual foi a taxa de renovação na Assembléia Legislativa, quem foram os reeleitos observando aspectos como o partido e a geografia do voto bem como a variação de votos de uma eleição para outra com relação aos municípios destinatários de emendas orçamentárias.

6.2 O confronto eleitoral de 2002

Na disputa eleitoral para o cargo Legislativo no Rio Grande do Sul que ocorreu no ano de 2002, grande parte dos deputados que já ocupavam cadeiras na ALERGS tentou se reeleger. Dos 55 parlamentares eleitos em 1998, 43 disputaram a eleição subsequente. Além destes, dois deputados que haviam ficado suplentes, Jussara Cony do PC do B e José Gomes da Silva do PT, mas que chegaram desfrutar do cargo de deputado estadual na 50ª Legislatura se somaram aos 43 eleitos totalizando 45 representantes que tentaram a reeleição, ou seja, cerca de 80% dos parlamentares.²⁹

Entre os deputados já eleitos, que disputaram a eleição seguinte, percebemos que 77% conseguiram se reeleger e 23% ficaram suplentes. Quatro dos reeleitos obtiveram menos votos no confronto eleitoral de 2002 do que haviam tido em 1998. Já entre os suplentes 60% perderam votos. A tabela 54 faz uma comparação entre os votos obtidos em cada uma das eleições e a diferença no total de votos.

Notamos que a maior parte dos deputados, independentemente se reeleito ou suplente, aumentou, de forma considerável, a quantidade de votos obtida de uma eleição para outra. Alguns, mais exatamente seis, obtiveram, na eleição de 2002, mais que o dobro da quantidade de votos que tinham tido na eleição anterior. Dois pertenciam ao Partido dos Trabalhadores e quatro eram do Partido Trabalhista Brasileiro.

Tabela 54. Comparação dos votos obtidos por deputados estaduais que tentaram se reeleger em 2002

<i>Nome</i>	<i>Situação</i>	<i>Votos</i> <i>1998</i>	<i>Votos</i> <i>2002</i>	<i>Diferença</i> <i>de votos</i>	<i>% de</i> <i>diferença</i>
<i>Antonio Berfran Acosta Rosado</i>	R	37872	29306	-8566	-23%
<i>Edson Luiz Portilho</i>	R	44049	37374	-6675	-15%
<i>João Luiz Dos Santos Vargas</i>	R	39622	35775	-3847	-10%
<i>Cezar Augusto Busatto</i>	R	59051	57235	-1816	-3%
<i>Iradir Pietroski</i>	R	48063	55397	7334	15%
<i>Bernardo Olavo Gomes De Souza</i>	R	33708	40158	6450	19%
<i>José Haidar Farret</i>	R	38258	46380	8122	21%
<i>Flavio Koutzii</i>	R	43615	54787	11172	26%
<i>Marco Antonio Lopes Peixoto</i>	R	32884	41308	8424	26%
<i>Alexandre Postal</i>	R	29726	38198	8472	29%
<i>João Ervino Fischer</i>	R	42068	54823	12755	30%
<i>Dionilso Mateus Marcon</i>	R	33982	44634	10652	31%
<i>Kalil Sehbe Neto</i>	R	31921	42794	10873	34%
<i>Luiz Valdir Andres</i>	R	31526	42808	11282	36%
<i>Jair Henrique Foscarini</i>	R	27532	37444	9912	36%
<i>Giovani Cherini</i>	R	38691	55185	16494	43%
<i>Adolfo Jose Brito</i>	R	34097	50062	15965	47%
<i>Adroaldo Mousquer Loureiro</i>	R	23148	34853	11705	51%

²⁹ Levaremos em consideração apenas os 43 deputados que se elegeram em 1998 e tentaram a reeleição em 2002.

<i>Ronaldo Miro Zulke</i>	R	34088	52303	18215	53%
<i>Luis Fernando Schmidt</i>	R	25098	38723	13625	54%
<i>Frederico Cantori Antunes</i>	R	34263	53833	19570	57%
<i>João Osório Ferreira Martins</i>	R	41562	68156	26594	64%
<i>Manoel Maria Dos Santos</i>	R	22901	38361	15460	68%
<i>Paulo Euclides Garcia Azeredo</i>	R	23798	41575	17777	75%
<i>Vilson Luiz Covatti</i>	R	51766	94095	42329	82%
<i>Elmar André Schneider</i>	R	25247	46358	21111	84%
<i>Carlos Eduardo Vieira Da Cunha</i>	R	32243	62912	30669	95%
<i>Elvino Jose Bohn Gass</i>	R	30282	60578	30296	100%
<i>Ivar Pavan</i>	R	25139	51268	26129	104%
<i>Edemar Vargas</i>	R	23643	49577	25934	110%
<i>Abílio Alves Dos Santos</i>	R	18434	39790	21356	116%
<i>Luis Augusto Barcellos Lara</i>	R	16221	38227	22006	136%
<i>Osmar Severo</i>	R	16192	40422	24230	150%
<i>Paulo Sergio Moreira</i>	S	60474	2464	-58010	-96%
<i>Mário Bernd Neto</i>	S	25394	15376	-10018	-39%
<i>Roque Maria Bocchese Grazziotin</i>	S	29113	23410	-5703	-20%
<i>Heron Dos Santos Oliveira</i>	S	18.116	16244	-1872	-10%
<i>Ciro Carlos Emerim Simoni</i>	S	28078	26315	-1763	-6%
<i>Otomar Oleques Vivian</i>	S	30443	30354	-89	-0,30%
<i>Adilson Troca</i>	S	16715	26226	9511	57%
<i>Jorge Celso Gobbi</i>	S	13795	22935	9140	66%
<i>Eliseu Felipe Dos Santos</i>	S	22573	37643	15070	67%
<i>Aloísio Talso Classmann</i>	S	18973	35639	16666	88%

S: Suplente; R: Reeleito

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Ao olharmos para a tabela anterior notamos que entre os suplentes que perderam votos, o ex-deputado Paulo Moreira do PTB perdeu mais de 95% dos votos. Mario Bernd, que pertencia ao PMDB e trocou de partido, passando a fazer parte do PPS, perdeu quase 40% dos eleitores. Percebe-se que, alguns deputados que ficaram na suplência aumentaram muito a quantidade de votos, mas não conseguiram se reeleger. Isso se explica devido à forma como são divididas as cadeiras na Assembléia Legislativa entre os partidos e coligações. O sistema eleitoral no Brasil contabiliza a totalidade de votos de cada partido ou coligação e remaneja os votos que excedem ao coeficiente eleitoral. Dessa forma um deputado pode ocupar um cargo na ALERGS possuindo menos votos que um candidato que ficou suplente, para isso basta que um dos candidatos de seu partido ou coligação angarie muitos votos a mais que o coeficiente eleitoral.³⁰

Devido a grande importância dos partidos nas análises em Ciência Política, a partir deste momento o foco estará sobre eles. Todos os parlamentares do PMDB que buscaram a reeleição tiveram sucesso e 33% dos representantes desse partido não tentaram se reeleger.

³⁰ A tentativa de reforma política no Brasil busca mudanças nestes aspectos.

Todos deputados do PSDB, do PDT e do PPS disputaram a eleição em 2002 visando a manutenção de seus mandatos. O PFL e o PSB não tentaram reeleger nenhum de seus deputados estaduais. A tabela 55 demonstra como ficaram distribuídos os candidatos por partido e situação na eleição de 2002.

Tabela 55. Distribuição dos deputados estaduais que tentaram a reeleição por partido e situação na eleição de 2002

	<i>Reeleitos</i>	<i>Suplentes</i>	<i>Concorreram</i>	<i>Não Concorreram</i>	<i>Bancada Total</i>
<i>PP/PPB/PPR</i>	7 (64%)	1 (9%)	8 (73%)	3 (27%)	11 (100%)
<i>PDT</i>	6 (75%)	2 (25%)	8 (100%)	-	8 (100%)
<i>PT</i>	7 (58%)	1 (8%)	8 (67%)	4 (33%)	12 (100%)
<i>PTB</i>	6 (60%)	3 (30%)	9 (90%)	1 (10%)	10 (100%)
<i>PMDB</i>	4 (67%)	-	4 (67%)	2 (33%)	6 (100%)
<i>PFL</i>	-	-	-	2 (100%)	2 (100%)
<i>PSDB</i>	-	2 (100%)	2 (100%)	-	2 (100%)
<i>PSB</i>	-	-	-	-	-
<i>PPS</i>	3 (75%)	1 (25%)	4 (100%)	-	4 (100%)
<i>Total</i>	33 (60%)	10 (18%)	43 (78%)	12 (22%)	55 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Os 90% de candidatos à reeleição do PTB, representaram 21% do total de deputados que disputaram um novo mandato. Já o PP/PPR/PPB e o PT somaram cada um 19% dos representantes que ambicionavam novamente o cargo de deputado, sendo que 88% de cada partido tiveram sucesso. Além disso, 73% da bancada progressista e 67% dos deputados petistas concorreram à eleição de 2002.

Entre os pedetistas, 75% se reelegeram e 25% ficaram suplentes. Já entre os deputados do PPS, que eram oriundos do PSB e do PMDB e mudaram de partido na 50ª Legislatura, apenas um ficou suplente. Entretanto, percebeu-se que três dos quatro parlamentares que trocaram de partido e tentaram se reeleger perderam votos. Mario Bernd perdeu quase 40% dos votos, Antônio Berfran Acosta Rosado diminuiu 23% do total de seus eleitores e César Busatto obteve 3% a menos de votos em 2002. Esses três deputados saíram do PMDB. Já Bernardo de Souza que migrou do PSB e foi para o PPS teve um acréscimo de 19% no seu eleitorado.

Se observarmos a reeleição dos parlamentares gaúchos com relação a suas bancadas percebemos que entre os partidários do PT, 58% se reelegeram, essa é uma taxa de reeleição muito maior que a observada na eleição anterior, na qual menos de 30% foram reeleitos. Já o PMDB reelegeram 67% dos seus deputados, percentual semelhante ao da disputa de 1998. O

PPS e o PDT foram as siglas partidárias que reelegeram 75% de seu grupo de deputados. Já o PTB teve uma taxa de reeleição semelhante a do PT, com 60% de parlamentares mantendo seus cargos. Entre os deputados do PP/PPB/PPR notamos que o percentual de reeleitos do partido subiu 10% em relação à reeleição anterior, passando de 54% para 64% dos parlamentares dessa bancada partidária.

Notamos, pela observação da tabela 56, que entre os parlamentares que tentaram se reeleger em 2002, 26% tiveram votação Dispersa e não Dominante enquanto 33% obtiveram votos de forma Dispersa e Dominante. Os candidatos com votação Concentrada somaram 42% dos candidatos à reeleição.

Tabela 56. Distribuição dos candidatos à reeleição por situação na eleição de 2002 e tipo de votação

	<i>Reeleitos</i>	<i>Suplente</i>	<i>Concorreram</i>	<i>Não concorreram</i>	<i>Total</i>
<i>C/D</i>	8 (67%)	1 (8%)	9 (75%)	3 (25%)	12 (100%)
<i>C/ND</i>	7(54%)	2 (15%)	9 (69%)	4 (31%)	13 (100%)
<i>F/D</i>	11 (73%)	3 (20%)	14 (93%)	1 (7%)	15 (100%)
<i>F/ND</i>	7 (47%)	4 (27%)	11 (73%)	4 (27%)	15 (100%)
<i>Total</i>	33 (60%)	10 (18%)	43 (78%)	12 (22%)	55 (100%)

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Ao observarmos a reeleição pelo ponto de vista do total de parlamentares com cada tipo de votação, notamos que 73% dos deputados com votação Disperso e Dominante se reelegeram, já entre os representantes Não Dominantes com votos Dispersos esse percentual cai para 47%. Cerca de 67% dos legisladores com votos Concentrados e Dominantes e 54% dos Não Dominantes com base Concentrada se reelegeram.

Entre os deputados suplentes, 40% tiveram votação Dispersa e Não Dominante, sendo que 27% dos candidatos com esse tipo de reduto eleitoral não conseguiram se reeleger. Em torno de 15% dos deputados Não Dominantes com votos Concentrados e 8% dos com votação Concentrada e Dominante ficaram suplentes. Cerca de 15% dos deputados com reduto Disperso e Dominante não obtiveram sucesso na reeleição

Ao observarmos a variável Concentração, notamos 45% dos reeleitos tinha votos Concentrados e 55% tinha reduto Disperso. Além disso, percebe-se que 83% dos candidatos à reeleição, que concentravam sua votação conseguiram se reeleger. Em torno de 72% dos candidatos com votação Dispersa obtiveram sucesso na eleição de 2002. A maior parte dos parlamentares que buscaram a reeleição teve votação Dispersa. Apenas 42% dos candidatos à manutenção do mandato tiveram votação Concentrada nesta disputa eleitoral.

Quando analisamos a variável Dominância, percebemos que 47% dos deputados que tentaram se reeleger Não Dominavam sua base eleitoral e destes 25% não conseguiram a reeleição. Já entre os 53% de parlamentares que exerciam Dominância sobre o reduto, 83% reconquistaram uma cadeira na ALERGS. Portanto, nota-se que os representantes Dominantes obtiveram maior percentual de êxito do que os Não Dominantes.

A partir de agora observaremos as emendas e a reeleição. Entre os deputados que tentaram a reeleição, mais de 50% propuseram emendas orçamentárias e tiveram um acréscimo de votos nos locais para os quais tentaram enviar recursos do orçamento do Estado. Em torno de 20% dos parlamentares propuseram modificações e obtiveram menos votos em 2002 nos municípios de destino dessas emendas do que haviam recebido na eleição anterior. Porém, nem todos os deputados que tentaram se reeleger propuseram alterações orçamentárias que transferem recursos geograficamente definidos. Entre os candidatos que buscaram a reeleição em 2002, cerca de 30% não propuseram emendas TRC. Deles, 67% conseguiram se reeleger e os demais ficaram na suplência.

Ao considerarmos os deputados que foram propositores de emendas notamos que em torno de 80% se reelegeram e 20% ficaram suplentes. Observa-se também que 71% dos deputados que propuseram emendas e que depois disputaram uma nova eleição em busca do mesmo cargo tiveram um aumento de votos nos municípios para os quais visaram destinar recursos orçamentários. Destes, 86% conseguiram se reeleger e 24% ficaram suplentes. Já entre os cerca de 30% de parlamentares que perderam eleitores nas localidades alvo de emendas, 67% conseguiram se reeleger. A tabela 57 demonstra como ficaram distribuídos os deputados observando a variação de votos nos municípios de destino das emendas, a proposição de emendas e a situação dos representantes na eleição de 2002.

Tabela 57. Variação de votos observando os municípios para os quais os deputados estaduais da 50ª Legislatura, que tentaram se reeleger em 2002, propuseram emendas orçamentárias

	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não propuseram</i>	<i>Total</i>
<i>Reeleitos</i>	19	6	8	33
<i>Suplentes</i>	3	3	4	10
<i>Total</i>	22	9	12	43

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites do TSE e da ALERGS

Percebe que a maior parte dos deputados que tentou se reeleger propôs emendas orçamentárias. Além disso, foi possível notar que a proposição de emendas, nesta Legislatura ajudou mais da metade dos deputados que concorreram à reeleição a aumentar a quantidade de votos nos municípios para os quais destinaram recursos do Projeto de Orçamento. Porém, esse aumento de votos não significou a reeleição. Dos 43 deputados que tentaram a reeleição, apenas 19 foram reeleitos e aumentaram a quantidade de votos na conexão. Agora veremos como estão distribuídos os parlamentares observando o critério do partido ao qual pertencem.

Entre os deputados do Partido Progressista, notou-se que todos os que tentaram a reeleição apresentaram emendas que transferem recursos de forma concentrada e geograficamente definida. Os que foram reeleitos por sob essa sigla partidária tiveram aumento de votos nos municípios para os quais destinaram emendas. O único deputado que ficou suplente perdeu eleitores nos locais receptores de suas emendas.³¹ Dessa forma para 88% dos parlamentares desse partido a Conexão Eleitoral foi proveitosa com aumento de votos e reeleição. Cerca de 75% dos representantes reeleitos pelo PMDB tiveram um acréscimo na quantidade de votos nas cidades alvo de suas alterações que transferiam recursos. Mesmo que todos os candidatos à reeleição deste partido tenham tido êxito, um deles perdeu votos. Portanto, notamos que para esses dois partidos a Conexão Eleitoral com envio de recursos através de emendas orçamentárias aumentou votos para a maioria de seus deputados reeleitos.

Já entre os candidatos à reeleição do PDT, três perderam votos nas cidades de destino de suas emendas, um deles ficou suplente e outros dois foram reeleitos. Um deputado deste partido não propôs nenhuma emenda orçamentária de transferência de recursos. Também se observou que metade dos candidatos pedetistas aumentou seu eleitorado nos municípios aos quais destinaram recursos e foram reeleitos. Já entre os deputados do PSDB, nenhum deles conseguiu a reeleição, mas ambos aumentaram a quantidade de votos nas localidades as quais destinaram emendas.

Os deputados do PT que concorreram à reeleição, em sua maioria, não propuseram emenda alguma. Apenas um utilizou a prerrogativa de modificação do Projeto Orçamentário estadual para transferir recursos para municípios definidos, e conseguiu ampliar a quantidade de votos recebidos nestes redutos eleitorais. Nota-se a alta taxa de reeleição neste partido que chegou a quase 90% dos que se candidataram, sendo igual a dos candidatos do Partido Progressista.

³¹ Lembramos que nesta dissertação não estamos abordando a execução das emendas apenas a sua apresentação.

A Tabela 58 demonstra como se encontram distribuídos os candidatos à reeleição pelo partido, situação na eleição de 2002 e variação de votos quando propõem emendas orçamentárias.

Tabela 58. Distribuição dos candidatos à reeleição em 2002 por partido, situação e variação de votos nos municípios para os quais apresentaram emendas orçamentárias

	<i>Reeleitos</i>			<i>Suplentes</i>			<i>Total</i>
	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não propuseram</i>	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>	
<i>PP/PPB/PPR</i>	7	-	-	-	1	-	8
<i>PDT</i>	4	2	-	-	1	1	8
<i>PT</i>	1	-	6	-	-	1	8
<i>PTB</i>	4	1	1	1	-	2	9
<i>PMDB</i>	3	1	-	-	-	-	4
<i>PFL</i>	-	-	-	-	-	-	-
<i>PSDB</i>	-	-	-	2	-	-	2
<i>PSB</i>	-	-	-	-	-	-	-
<i>PPS</i>	-	2	1	-	1	-	4
<i>Total</i>	19	6	8	3	3	4	43

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites do TSE e da ALERGS

Ainda observando a tabela 58, notamos que, entre os deputados reeleitos do PPS, dois tiveram perda de votos nos municípios para os quais destinaram emendas e um não propôs emenda alguma. O suplente desse partido perdeu votos nestas localidades. Lembramos que esses parlamentares trocaram de partido na 50ª Legislatura e a causa da perda de votos pode ter sido esta mudança, já que, conforme observamos, entre os candidatos à reeleição de outros partidos, vários conseguiram aumentar a quantidade de votos nas cidades para as quais propuseram emendas orçamentárias.

Mais da metade dos parlamentares que tentaram se reeleger pelo PTB teve aumento de votos nas cidades destinatárias de recursos orçamentários. Porém, deles, um candidato ficou suplente. Cerca de 30% dos representantes desse partido, que disputaram a eleição de 2002 tentando manter a cadeira na ALERGS, não propuseram emendas orçamentárias. Esse é um percentual alto quando comparado ao do PP/PPR/PP. Todos os candidatos progressistas que concorreram à reeleição apresentaram modificações ao Projeto de Orçamento com distribuição concentrada de recursos. Ambos são partidos de direita.

Quanto ao tipo de votação dos deputados que tentaram a reeleição, já observamos que os parlamentares com votação Dispersa e Dominante são a maioria. Com relação ao crescimento ou perda de votos nos municípios de destino dos recursos, através da proposição

de emendas orçamentárias, nota-se que 67% dos representantes com votação Concentrada e Dominante aumentaram seus votos nestas localidades e conseguiram se reeleger. Dessa forma a Conexão Eleitoral deu resultados positivos para parlamentares com esse tipo de votação. Apenas um deles aumentou os votos e ficou suplente. Um deputado Dominante com reduto Concentrado não propôs emenda orçamentária e foi reeleito.

Entre os parlamentares com votação Concentrada e Não dominante, quase metade não propôs emendas ao Orçamento Estadual na Legislatura anterior à eleição de 2002. Mais que 30% dos deputados que tentaram a reeleição e não propuseram emendas, tiveram votos Concentrados, mas Não Dominavam suas bases. A tabela 59 demonstra como ficaram distribuídos os deputados que tentaram se reeleger por tipo de votação e variação de votos nos municípios para os quais enviaram emendas.

Tabela 59. Distribuição dos deputados por situação na eleição de 2002, tipo de votação e variação de votos nos municípios para os quais propuseram emendas

	<i>Reeleitos</i>			<i>Suplentes</i>			<i>Total</i>
	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>	<i>Aumento</i>	<i>Decréscimo</i>	<i>Não Propuseram</i>	
<i>C/D</i>	6		2	1		-	9
<i>C/ND</i>	4	1	2	-	-	2	9
<i>F/D</i>	6	3	2	-	2	1	14
<i>F/ND</i>	3	2	2	2	1	1	11
<i>Total</i>	19	6	8	3	3	4	43

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis nos sites da ALERGS e do TSE

Observando-se a tabela acima, é possível notar que, 27% dos deputados reeleitos, que aumentaram os votos nos municípios para os quais enviaram emendas, tiveram votação Dispersa e Dominante, bem como 23% dos que Não Dominavam e nem Concentravam seus redutos eleitorais. Cerca de 20% dos candidatos vitoriosos na busca pela reeleição tiveram votação Concentrada e Dominante e 21% Concentravam e Não Dominavam a base eleitoral.

Os deputados com votação Dispersa e Dominante e Dispersa e Não Dominante, juntos, somaram 89% dos que perderam votos nos municípios para os quais tentaram enviar recursos através de emendas orçamentárias. Considerando-se os valores totais, 36% dos deputados com votação Dispersa e Dominante, bem como 27% dos parlamentares com que tiveram votos Dispersos e Não Dominavam suas bases perderam votos nas localidades destinatárias de

emendas. Além disso, 11% dos deputados com votação Concentrada e Não Dominante perderam eleitores nas cidades alvo de recursos.

Ao considerarmos a variável Dominância, notamos que mais da metade dos deputados Dominantes aumentaram os votos nos municípios destinatários de emendas, e 22% dos que tentaram a reeleição e Dominavam suas bases não propuseram modificações. Notou-se que 22% dos parlamentares Dominantes perderam votos nas localidades destino das propostas. Já entre os representantes que Não Dominam seus redutos, 45% tiveram aumento de votos relacionado com a proposição de emendas e 20% perderam eleitores. Cerca de 35% dos deputados Não Dominantes não propuseram mudanças que transferiam recursos geograficamente concentrados.

Quando se observa a variável Concentração, nota-se que 61% dos deputados com votação Concentrada aumentaram os votos ao proporem emendas. Apenas um dos 18 parlamentares que Concentram o reduto diminuiu os votos nos municípios para os quais enviou emendas. Percebe-se que 33% dos deputados com esse tipo de votação não propuseram modificações ao Orçamento. Já entre os representantes com votos Dispersos pelo estado, 44% tiveram aumento de votos relacionados à proposição de emendas, 32% perderam votos e 24% não propuseram emendas.

Pela observação da tabela 60 percebe-se que 77% dos parlamentares tiveram crescimento menor nos municípios destinatários de emendas que no total do estado, de uma eleição para outra. A maioria dos parlamentares que diminuiu os votos em todo o estado teve um decréscimo ainda maior nas cidades alvo de emendas orçamentárias.

Tabela 60. Variação de votos na eleição de 1998 e de 2002 no estado do Rio Grande do Sul e nos municípios receptores de emendas

<i>Nome</i>	<i>Situação</i>	<i>Diferença de votos no estado</i>	<i>% de diferença no estado</i>	<i>% de diferença nos MDE</i>	<i>% diferença total</i>	<i>Variação do eleitorado nos MDE</i>
<i>Abílio Alves Dos Santos</i>	R	21356	116%	98%	-18%	8%
<i>Adilson Troca</i>	S	9511	57%	46%	-11%	4%
<i>Adolfo Jose Brito</i>	R	15965	47%	92%	45%	5%
<i>Adroaldo Mousquer Loureiro</i>	R	11705	51%	19%	-32%	1%
<i>Alexandre Postal</i>	R	8472	29%	-9%	-37%	7%
<i>Antonio Berfran Acosta Rosado</i>	R	-8566	-23%	-16%	6%	5%
<i>Carlos Eduardo Vieira Da Cunha</i>	R	30669	95%	82%	-13%	5%
<i>Cezar Augusto Busatto</i>	R	-1816	-3%	-82%	-79%	9%
<i>Ciro Carlos Emerim Simoni</i>	S	-1763	-6%	-54%	-47%	19%
<i>Edemar Vargas</i>	R	25934	110%	44%	-65%	8%
<i>Eliseu Felipe Dos Santos</i>	S	15070	67%	209%	142%	9%
<i>Elmar André Schneider</i>	R	21111	84%	52%	-32%	9%

<i>Frederico Cantori Antunes</i>	R	19570	57%	14%	-43%	4%
<i>Giovani Cherini</i>	R	16494	43%	34%	-8%	4%
<i>Iradir Pietroski</i>	R	7334	15%	-20%	-35%	1%
<i>Jair Henrique Foscarini</i>	R	9912	36%	23%	-13%	10%
<i>Joao Ervino Fischer</i>	R	12755	30%	26%	-5%	14%
<i>Joao Luiz Dos Santos Vargas</i>	R	-3847	-10%	-38%	-28%	5%
<i>João Osório Ferreira Martins</i>	R	26594	64%	29%	-35%	-3%
<i>Jorge Celso Gobbi</i>	S	9140	66%	323%	257%	7%
<i>José Haidar Farret</i>	R	8122	21%	18%	-4%	8%
<i>Kalil Sehbe Neto</i>	R	10873	34%	-2%	-36%	13%
<i>Luis Augusto Barcellos Lara</i>	R	22006	136%	127%	-9%	5%
<i>Luiz Valdir Andres</i>	R	11282	36%	24%	-12%	4%
<i>Marco Antonio Lopes Peixoto</i>	R	8424	26%	20%	-5%	6%
<i>Mário Bernd Neto</i>	S	-10018	-39%	-36%	3%	3%
<i>Osmar Severo</i>	R	24230	150%	138%	-12%	6%
<i>Otomar Oleques Vivian</i>	S	-89	0%	-7%	-7%	2%
<i>Paulo Euclides Garcia Azeredo</i>	R	17777	75%	77%	2%	10%
<i>Ronaldo Miro Zulke</i>	R	18215	53%	82%	29%	13%
<i>Vilson Luiz Covatti</i>	R	42329	82%	26%	-56%	4%

MDE: Municípios de destino das emendas

Fonte própria elaborada a partir de dados disponíveis no site do TSE

Os deputados Antônio Berfran Rosado e Mario Bernd ambos com votação Dispersa e Não Dominante e que trocaram de partido passando do PMDB para o PPS, perderam menos votos nos municípios de destino das emendas que nos demais municípios do Rio Grande do Sul. Já os parlamentares Jorge Gobbi, do PSDB, e Eliseu Felipe dos Santos, do PTB, cresceram 323% e 209% respectivamente, nas cidades para as quais mandaram emendas.

Além destes, Adolfo Brito do PP/PPB/PPR com votação Concentrada e Dominante, Ronaldo Miro Zulke, do PT, que Concentrou, mas não exerceu Dominância sobre sua base e Paulo Euclides Azeredo do PDT, Dominante com votos Concentrados tiveram um resultado positivo tanto no total de suas votações quanto nos municípios destinatários de emendas obtendo um crescimento maior nestas localidades que no restante do estado. Entretanto, podemos dizer que a atitude de propor emendas orçamentárias, na maioria dos casos, não surte efeito positivo em termos de aumento de eleitores.

Como no item anterior, na análise não consideramos a variação do eleitorado. Mas para que não haja dúvidas, a tabela 60 contém uma coluna com a flutuação do eleitorado nos municípios receptores de emendas. No estado houve um acréscimo de 7% no total de eleitores. Portanto, os deputados variam seus votos independentemente da mudança no total de eleitores.

Para finalizarmos é interessante que façamos alguns apontamentos no âmbito da reeleição, comparando as duas eleições e apresentando as idéias mais importantes deste capítulo.

6.3 Apontamentos finais

Neste capítulo percebemos que a taxa de reeleição para o cargo de Deputado Estadual na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul é baixa com apenas 53% de reeleitos em 1998 e 60% em 2002. Porém, também notamos que é alto o percentual de deputados que tenta se reeleger ultrapassando os 75% nas duas eleições estudadas. Em torno de 20% ficaram suplentes em ambas as eleições. Além disso, a maioria dos que disputaram uma segunda eleição em busca do mesmo cargo aumentou a quantidade de votos relacionando o primeiro confronto eleitoral com o segundo.

Observamos que o percentual de deputados do PT, PDT e PTB que disputaram a reeleição em 2002 foi bem maior que os que tentaram se reeleger em 1998. Já o percentual de parlamentares do PP/PPB/PPR e do PMDB que disputaram a reeleição em 2002 foi menor nesta eleição que na de 1998. Notamos que o PP/PPB/PPR se manteve entre os partidos que tiveram a maior quantidade de reeleitos nas duas eleições estudadas. Já o PT triplicou o percentual de reeleitos de uma eleição para a outra, considerando o total de deputados que obtiveram sucesso eleitoral. O PMDB que na disputa de 1998 somou 24% dos reeleitos, teve apenas 12% desse total em 2002.

Além disso, foi possível notar pela apresentação dos dados, que maior percentual de parlamentares com votação concentrada disputou a reeleição em 2002 em relação à disputa eleitoral em 1998. A maioria dos representantes que conseguiram se reeleger em ambas as eleições teve votação dispersa, porém, houve um aumento de deputados reeleitos com votação concentrada em 2002. Também se percebeu que houve um aumento de mais de 10% no percentual de reeleitos que Dominavam suas bases de um confronto eleitoral para o outro. Os parlamentares com votação Concentrada e Dominante tiveram um grande crescimento em termos de percentual de reeleitos, passando de 50% em 1998 para 67% na eleição seguinte.

Ao olharmos para a proposição de emendas com relação à reeleição notamos que aumentou a quantidade de deputados que tentou se reeleger sem propor emenda alguma. Mas aumentou também o percentual de deputados que tiveram acréscimo de votos nos municípios

para os quais propuseram emendas passando de 50% em 1998 para 60% em 2002³². Todos os deputados do PP/PPB/PPR propuseram emendas antes de disputar a reeleição, porém, na eleição de 1998 67% perderam votos e em 2002 apenas 12% tiveram esse mesmo desempenho. Tanto na primeira quanto na segunda eleição somente um deputado do PT fez modificações aos Projetos de Orçamento Estadual visando a distribuição de recursos geograficamente concentrados e depois disputou a reeleição, sendo que em 1998 perdeu votos e na eleição seguinte aumentou a quantidade de votos nas localidades alvo de emendas. Partidários do PMDB, do PDT e do PTB que propuseram emendas tiveram acréscimo no percentual de deputados que obtiveram aumento de votos nos municípios para os quais mandaram emendas.

Foi possível perceber que entre os parlamentares com votação Concentrada e Dominante que disputaram a reeleição, a maioria tinha perdido votos nos municípios de destino de emendas na eleição de 1998. Essa situação se inverteu e no confronto eleitoral de 2002 todos os que tiveram esse tipo de votação e tentaram se reeleger aumentaram os votos nas localidades para onde propuseram modificações orçamentárias. Na 49ª Legislatura todos os deputados dominantes que disputaram a reeleição propuseram emendas, já no período seguinte, 78% desempenharam o mesmo comportamento. Porém, na eleição de 1998, 61% perderam votos nos destinos das emendas e em 2002 apenas 22% tiveram decréscimo nos votos nestas localidades.

Além disso, notamos que houve diminuição no percentual de deputados com votação Concentrada que propuseram emendas e depois concorreram à reeleição. Entretanto, aumentou o percentual destes parlamentares que aumentaram os votos nas cidades para as quais tentaram enviar recursos orçamentários através de emendas, sendo que em 2002 92% acrescentaram votos nestes municípios.

Porém, ao observarmos a variação de votos dos parlamentares que disputaram a reeleição notamos que aumentou em 2002 o percentual de deputados que tiveram resultados negativos comparando-se o percentual de crescimento de uma eleição para a outra no total do estado e nos municípios alvo de emendas, sendo que em 1998 73% cresceram menos ou tiveram maior decréscimo nestas cidades que no resto do Rio Grande do Sul e em 2002 isso aconteceu com 77% dos representantes que disputaram a reeleição tendo apresentado emendas na Legislatura anterior. Portanto, podemos dizer que a proposição de emendas

³² Lembramos que esses percentuais foram calculados levando em consideração o total de deputados que propuseram emendas e concorreram à reeleição.

orçamentárias que transferem recursos de forma concentrada, para a maioria dos casos, não é uma estratégia eficiente na busca de aumento de votos.

7 CONCLUSÃO

Nesta dissertação tratamos da geografia do voto e sua influência no comportamento dos deputados, com relação à proposição de emendas e projetos de lei, gerando a conexão eleitoral no estado do Rio Grande do Sul. No capítulo dois, abordamos a teoria que circunda esses temas. Esta literatura passou pelos modelos do Novo Institucionalismo, passando pelas diversas discussões a respeito do Congresso Brasileiro em sua relação com o Executivo e chegando à geografia do voto e ao que motiva o comportamento dos Parlamentares.

Já no capítulo três observamos a organização geográfica das votações dos candidatos a deputado estadual nas eleições de 1994, 1998 e 2002. Notamos neste capítulo que os partidos de direita e centro direita mudaram a tipologia de votação predominante, passando de Dispersos Não Dominantes na primeira disputa eleitoral para Dispersos Dominantes na última. Entre os representantes de partidos de esquerda, notamos um padrão constante de parlamentares com votação Concentrada e Não Dominante, nas três eleições.

Os dados referentes às eleições de 1998 e 2002 corroboram para a aceitação da hipótese de que os eleitores de partidos de direita elegem mais legisladores Dominantes, e a de que os votantes de partidos de esquerda elegem maior número de representantes Não Dominantes.

Também foi possível perceber, comparando as três eleições, que há uma tendência à queda do número de representantes com votação Concentrada Dominante e Dispersa e Não Dominante. Observamos a tendência ao aumento da quantidade de parlamentares com votação Concentrada e Não Dominante e Dispersa e Dominante. Percebemos também que houve um aumento de deputados Não Dominantes em partidos de esquerda e um aumento de representantes Dominantes em partidos de direita nas últimas duas eleições.

Carvalho (2003) demonstra como se organiza a Geografia do Voto no Brasil nas eleições de 1994 e 1998. Ele apresenta dados de que em 1994, no Brasil, cerca de 17% dos deputados federais tinham reduto Concentrado e Dominante, porém, 22% dos representantes da região sul possuíam esse tipo de votação. Percebemos que, entre os deputados estaduais, 36% tinham eram Dominantes e tinham votos Concentrados. Portanto, a Assembléia Legislativa teve maior percentual de legisladores enquadrados nesta tipologia de votação em 1994. Outra diferença entre os resultados desta dissertação e dos apresentados por Carvalho é que, no Brasil, na primeira eleição em questão, cerca de 35% dos parlamentares federais tinham votação Dispersa e Dominante. Já no Rio Grande do Sul, apenas 7% dos representantes estaduais teve esse tipo de reduto. Enquanto na Câmara dos Deputados, em

1998, prevaleciam os deputados com votação Concentrada Não Dominante e Dispersa Dominante, na ALERGS a maioria era formada por representantes com reduto Disperso e Dominante e Disperso e Não Dominante.

No capítulo quatro pudemos notar que, na maioria dos casos, os deputados não recompensam as dez cidades em que receberam maior percentual de votos com emendas orçamentárias. No geral, entre os que adotam esse procedimento a maioria tem reduto Concentrado e Dominante. Desta forma, podemos reconhecer, na hipótese distribuitivista proposta por Ames (2001) de que os deputados recompensam seus redutos com emendas, apenas parte da Conexão Eleitoral.

Notamos, que entre os maiores propositores de emendas (+ de 40), a maioria tinha reduto Concentrado e Dominante, sendo a maioria das emendas orçamentárias foram propostas por autores com essa tipologia de votação no total de emendas da 49ª e 50ª Legislaturas. Além disso, observamos que ser Dominante é um incentivo ao comportamento paroquial através da proposição de emendas TRC, com o predomínio desta tipologia. E isto confirma nossa hipótese de influência da geografia do voto na conexão eleitoral. Entretanto, observando o teste acima, que tem como objetivo reduzir o *viés* dos dados devido ao alto número de proposições feitas por um único representante, verificamos que maior percentual de deputados com votação Dispersa apresentaram mais de 40 emendas.

Percebemos também que a maioria das emendas orçamentárias foram propostas por representantes de partidos de direita e centro. E isto confirma a hipótese de que os deputados destes partidos, tidos por Mainwaring (2001) como de *catch all* propõem maior número de emendas orçamentárias que tem como destino suas bases.

No capítulo cinco não confirmamos a hipótese de que os deputados de partidos de esquerda apresentariam maior quantidade de Projetos de Lei para marcar posição. Como no caso das emendas orçamentárias, os representantes de partidos de direita e centro apresentaram a maior quantidade de Projetos de Lei Ordinária. O perfil dos projetos nas três legislaturas estudadas foi em geral de Regulação Concentrada, o que pode ser explicado pela falta de prerrogativa do Legislativo para gastar recursos, o que faz que os parlamentares se concentrem em proposições de regulação.

Quanto à geografia do voto e sua relação com o comportamento dos deputados em relação à proposição de Projetos de Lei notamos a predominância de propostas de representantes Dominantes. Porém, ao realizarmos o teste para reduzir o *viés* considerando os deputados que propuseram mais que oito Projetos por Legislatura, notamos que na 49ª e 50ª entre os autores de mais que oito proposições de Lei Ordinária, a maior parte teve votação

Não Dominante, corroborando para a aceitação parcial da hipótese que apresenta os parlamentares Não Dominantes com votos Dispersos como maiores propositores de Projetos de Lei. Porém, percebemos uma mudança relativa a estes resultados na 51ª Legislatura, o que nos remete à necessidade de um novo estudo a respeito do próximo período Legislativo.

Com relação a variável concentração notamos, que a maioria dos parlamentares que propuseram mais que oito Projetos era composta por legisladores com Votação Concentrada, nos três períodos estudados. Isto refuta nossa hipótese de que seriam os deputados com votos Dispersos os que mais utilizariam o recurso de proposição de Projetos de Lei. Com isso, relacionamos esse comportamento à Concentração da base eleitoral.

Também percebemos que houve decréscimo na quantidade de Projetos de parlamentares com votação Concentrada e aumento na proposição de propostas de deputados com votação Dispersa e Dominante. Por fim, é importante dizer que houve uma mudança na área predominante dos Projetos de Lei quando observamos as três Legislaturas.

Observa-se a importância da mesa diretora e, portanto dos partidos na definição da situação dos Projetos de Lei apresentados. Pois, se esses projetos não forem votados durante a Sessão Legislativa eles são arquivados. Reconhecemos, então que a força dos partidos reside no poder de definir qual é a pauta da votação. Porém, nossos dados não trataram a respeito desse tema, sendo uma possibilidade de estudos futuros.

No capítulo seis abordamos a reeleição dos deputados estaduais na eleição de 1998 e de 2002. Notamos que a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul tem alta taxa de renovação, mas que a reeleição é um fator importante na disputa eleitoral. Foi possível perceber que a maioria dos deputados reeleitos teve votação Dispersa. No critério Dominância, notamos que houve um equilíbrio entre o número de reeleitos Dominantes e Não Dominantes, nos dos confrontos eleitorais estudados. Neste capítulo percebemos que a proposição de emendas orçamentárias que transferem recursos não é uma estratégia eficiente na conquista de novos votos para os deputados estaduais. Notamos, pela comparação das votações nas eleições de 1998 e de 2002, no estado e nos municípios receptores de emendas, que a maioria dos parlamentares cresceu menos nas localidades de destino das emendas que no restante do estado.

Dessa forma, podemos dizer que as emendas orçamentárias não têm resultados positivos como estratégia eleitoral através do *claiming credit*, ou seja, da reclamação de crédito pela proposição da modificação que transferem recursos de forma geograficamente concentrada.

Por fim, vale a pena dizer que é possível visualizar a conexão eleitoral no Rio Grande do Sul, que, nos termos de Carvalho (2003) é multifacetada, sendo que a geografia do voto oferece incentivos, tanto para o comportamento paroquial – Deputados Dominantes –, quanto para o comportamento universal – Deputados Não Dominantes. Por isso, discordamos que Ames (2001) e Mainwaring (2001) que defendem que os parlamentares brasileiros, incentivados pelo sistema eleitoral seriam particularistas e preocupados apenas com benefícios para suas bases.

Quanto à mudança ocorrida na última Legislatura com relação ao tipo de reduto eleitoral dos maiores propositores de Projetos de Lei, temos a dizer que ainda não possuímos dados que explicam este fenômeno. Sendo, juntamente com a importância da Mesa Diretora e dos partidos na situação dos Projetos de Lei, tema de possíveis estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema Institucional Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v.31, n.1, p. 5-32, 1988.

ALDRICH, John. *Eleições para o Congresso*. Disponível em : <<http://www.embaixada-americana.org.br/elections/congress.htm>> Acesso em: 14 de agosto de 2007.

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

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v.46, n.4, p.661-698, Janeiro de 2003.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. Banco de dados Pro. Disponível em: <<http://www.al.rs.go.br>> Acesso em: Março de 2006 até 11 de setembro de 2007.

BUNCHAFT, Guenia; KELLNER, Sheilah Rubino de Oliveira. *Estatística sem mistérios*. 2ª ed. Petrópolis: v.1, Vozes, 1998.

_____. *Estatística sem mistérios*. 2ª ed. Petrópolis: v.2, Vozes, 1999.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v.45, n.2, p.303-344, 2002.

_____. 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, p.737-776, Dezembro de 2005.

FLEISCHER, David V. Concentração e Dispersão Eleitoral: um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais. 1966-1974. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 43, p. 333-360, 1976.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo: n. 58, p. 193-223, 2003.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v.44, n.3, p.561-630, 2001.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos Legislativos: A literatura norte americana recente. *BIB*, Rio de Janeiro: n. 37, p. 3-38, 1º semestre de 1994.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

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

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio; O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v.44, n.2, p.133-172, 2001.

PEREIRA, Carlos; 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, p.265-301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v.46, n.4, p.735-771, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resultado das eleições. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>> Acesso em: Março de 2006 até 11 de setembro de 2007.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. Eleições. Disponível em: < <http://www.tre-rs.gov.br>>
Acesso em: Março de 2006 até 11 de setembro de 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Regimento Interno da Assembléia Legislativa. Disponível em:
<<http://www.al.rs.gov.br>> Acesso em: 11 de outubro 2006.

_____. Constituição do estado do Rio Grande do Sul (Atualizações). 18ª ed. Porto Alegre: CORAG, 2006.

SANTOS, Fabiano Guilherme M. Clientelismo como escolha racional. In: *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: ANPOCS, 1995, p. 105-137.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v.42, n.1, p.111-138, 1999.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.48, n.4, p.693-735, Dezembro de 2005.

SAUGO, Josiana Fatima. *Conexão eleitoral e emendas orçamentárias: o caso do Rio Grande do Sul 1995-1998*. Trabalho de Conclusão de Curso, (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Santa Maria, Orientador: Luis Gustavo Mello Grohmann, Santa Maria: 2004.

TAVARES, José Antônio Gust. Prefácio. In: MAINWARING, Scott P. *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*; tradução de Vera Pereira, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n.4, p.699-734, 2003.