



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ANDRÉ LUIS CORRÊA MAGNO**

**CLIENTELISMO POLÍTICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO**  
**DO PARÁ – PERÍODO DE 2003 A 2011**

**Belém – Pará**  
**2011**

ANDRÉ LUIS CORRÊA MAGNO

**CLIENTELISMO POLÍTICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO  
ESTADO DO PARÁ – PERÍODO DE 2003 A 2011**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação:  
Professor. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza

Belém – Pará  
2011

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Magno, André Luis Corrêa, 1967-  
Clientelismo político e orçamento público no  
Estado do Pará - período de 2003 a 2011 / André  
Luis Corrêa Magno. - 2011.

Orientador: Carlos Augusto da Silva Souza.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal  
do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Políticas, Belém, 2011.

1. Clientelismo Pará. 2. Corrupção na  
política Pará. 3. Crime eleitoral Pará. 4.  
Orçamento Aspectos políticos Pará. 5. Ciência  
política. I. Título.

CDD 22. ed. 306.2098115

---

## Folha de Aprovação

Candidato: André Luis Corrêa Magno

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2011 pela Banca Examinadora:

Profº. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza (PPGCP/UFPA- Orientador)

Profº. Dr. Eugênia Rosa Cabral (UNAMA – Membro Externo)

Profº. Dr. Edir Veiga Siqueira (PPGCP/UFPA – Membro Interno)

Profª. Dr. Maria Dolores Lima da Silva (PPGCP/UFPA – Suplente)

Prof. Dr. Celso Antonio Coelho Vaz  
Coordenador do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente a Deus,  
á minha família e a todos(as) aqueles(as) que no  
decorrer de mais uma experiência acadêmica,  
colaboraram de alguma forma  
para que este trabalho  
fosse possível.

*O político é aquele indivíduo que pede dinheiro aos ricos e votos aos pobres, prometendo, se eleito, defender uns dos outros.*

*James Buchanan*

## SUMÁRIO

|   |      |
|---|------|
| <b>RESUMO.</b>  | VI   |
| <b>ABSTRACT.</b>  | VII  |
| <b>LISTA DE TABELAS.</b>  | VIII |
| <b>ABREVIATURAS.</b>  | IX   |
| <b>1. INTRODUÇÃO.</b>   | 12   |
| 1.1. Problema de pesquisa.  | 15   |
| 1.2. Hipóteses.   | 15   |
| 1.3. Objetivos.   | 16   |
| 1.4. Metodologia.   | 16   |
| <b>2. ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS: O Clientelismo Político.</b>         | 18   |
| 2.1 - O clientelismo político como prática política.                        | 18   |
| 2.2 - O clientelismo político e a conexão eleitoral no Brasil.              | 25   |
| 2.3 - O clientelismo político e o orçamento público brasileiro.             | 31   |
| 2.4 - O clientelismo e as relações entre os poderes no Pará.                | 33   |
| <b>3. A ARENA ORÇAMENTÁRIA E O PAPEL DO LEGISLATIVO.</b>                    | 36   |
| 3.1 - O papel do legislativo na arena orçamentária no decorrer da história. | 36   |
| 3.2 - As atribuições constitucionais do legislativo no ciclo orçamentário.  | 43   |
| 3.3 - Como as emendas dos parlamentares são elaboradas.                     | 51   |
| 3.4 - As emendas parlamentares.   | 52   |
| <b>4. O CLIENTELISMO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ.</b>       | 56   |
| 4.1 - Novas regras para a migração partidária.                              | 57   |
| 4.2 - A conquista das bases eleitorais através das emendas parlamentares.   | 59   |
| 4.3 - O contexto político no Pará durante o período de 2003 a 2006.         | 65   |
| 4.4 - O contexto político no Pará durante o período de 2007 a 2010.         | 75   |
| <b>4. CONCLUSÃO.</b>  | 85   |
| <b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</b>                                       | 88   |
| <b>6. ANEXOS.</b>   | 93   |

## LISTA DE TABELAS

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Tabela 01 - | Número de emendas individuais aprovadas e sua destinação territorial no período de 2003 a 2010.  | 60 |
| Tabela 02 - | Número de emendas apresentadas em relação aos municípios considerados como redutos e não redutos no período de 2003 a 2010.                              | 62 |
| Tabela 03 - | Emendas apresentadas ao orçamento estadual pelos parlamentares da ALEPA, de acordo com padrão de votação e natureza da emenda no período de 2003 a 2010. | 63 |
| Tabela 04 - | Emendas individuais apresentadas ao orçamento por parlamentares estaduais em relação à capital x interior, no período de 2003 a 2010.                    | 64 |
| Tabela 05 - | Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco central durante a 15ª legislatura.   | 69 |
| Tabela 06 - | Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco da esquerda durante a 15ª legislatura.   | 71 |
| Tabela 07 - | Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco da direita durante a 15ª legislatura.  | 73 |
| Tabela 08 - | Número de emendas individuais apresentadas por bloco durante a 15ª legislatura.  | 74 |
| Tabela 09 - | Número de emendas individuais aprovadas por bloco ideológico durante a 15ª legislatura.  | 74 |
| Tabela 10 - | Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco ideológico central durante a 16ª legislatura.                                  | 79 |
| Tabela 11 - | Produção de quatrocentos e cinco apresentadas pelos parlamentares do bloco da esquerda durante a 16ª legislatura.  | 81 |
| Tabela 12 - | Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco da direita durante a 16ª legislatura.  | 83 |
| Tabela 13 - | Número de emendas individuais apresentadas por cada bloco durante a 16ª legislatura.   | 83 |
| Tabela 14 - | Número de emendas individuais aprovadas por cada bloco durante a 16ª legislatura.  | 83 |

## ABREVIATURAS

|           |   |
|-----------|---|
| ALEPA     | Assembléia Legislativa do Estado do Pará.                     |
| ARENA     | Aliança Renovadora Nacional.                                  |
| CE        | Constituição Estadual.  |
| CF        | Constituição Federal.   |
| CFFO      | Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária.           |
| CMPOF/CMO | Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. |
| CRFB      | Constituição da Rep. Federativa do Brasil.                    |
| CN        | Congresso Nacional.   |
| DASP      | Departamento Administrativo do Setor Público.                 |
| DEM       | Democrata (Antigo PFL).                                       |
| DL        | Decreto Lei.  |
| E-PING    | Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico           |
| GepPará   | Sistema de Gestão do PPA.                                     |
| GP PARÁ   | Gestão de Programas do Estado do Pará.                        |
| GpRD      | Gestão para Resultados de Desenvolvimento.                    |
| LDO       | Lei de Diretrizes Orçamentárias.                              |
| LOA       | Lei Orçamentária Anual.                                       |
| LOP       | Lei Orgânica dos Partidos.                                    |
| LRF       | Lei de Responsabilidade Fiscal.                               |
| MP        | Ministério Público.   |
| MP's      | Migrações Partidárias.  |
| OGE       | Orçamento Geral do Estado.                                    |
| OGU       | Orçamento Geral da União.                                     |
| OP        | Orçamento Público.  |
| PC do B   | Partido Comunista do Brasil.                                  |
| PDC       | Partido Democrata Cristão.                                    |
| PDT       | Partido Democrático Trabalhista.                              |
| PFL       | Partido da Frente Liberal (Extinto).                          |
| PL        | Partido Liberal.  |
| PLO       | Projeto de Lei Orçamentária.                                  |
| PMDB      | Partido do Movimento Democrático Brasileiro.                  |
| PMN       | Partido da Mobilização Nacional.                              |
| PP        | Partido Progressista (Ex. PPB).                               |
| PPA       | Plano Pluri Anual.  |
| PPB       | Partido Progressista Brasileiro.                              |
| PPR       | Partido Progressista Reformador.                              |
| PPS       | Partido Popular Socialista.                                   |
| PR        | Partido da República (fusão do PL e PRONA).                   |
| PRB       | Partido Republicano Brasileiro (Ex.PMR) .                     |
| PRN       | Partido da Reconstrução Nacional.                             |
| PRONA     | Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Extinto).          |
| PRODEPA   | Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará.          |
| PSB       | Partido Socialista Brasileiro.                                |
| PSC       | Partido Socialista Cristão.                                   |
| PSDB      | Partido da Social Democracia Brasileira.                      |

|             |   |
|-------------|---|
| PSDC        | Partido Social Democrata Cristão.                                       |
| PSL         | Partido Social Liberal.   |
| PSTU        | Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados.                        |
| PT          | Partidos dos Trabalhadores.   |
| PTB         | Partido Trabalhista Brasileiro.   |
| PT do B     | Partido Trabalhista do Brasil.  |
| PTC         | Partido Trabalhista Cristão.  |
| PTN         | Partido Trabalhista Nacional.   |
| PSOL        | Partido Socialismo e Liberdade.   |
| PV          | Partido Verde.  |
| RI          | Região de Integração.   |
| SEPOF       | Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Finanças.              |
| SERPRO      | Serviço Federal de Processamento de Dados.                              |
| SIAFI       | Sistema de Administração Financeira do Governo Federal.                 |
| SIAFEM PARÁ | Sistema Integrado de Administração Financeira para Estado e municípios. |
| SIMAS       | Sistema de Materiais e Serviços.  |
| SISPEI      | Sistema de Planejamento Estratégico Institucional.                      |
| SLDO        | Sistema de Emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias.                   |
| SOF         | Secretaria de Orçamento Federal.  |
| SOGE        | Sistema de Emendas ao Orçamento Geral do Estado.                        |
| SORE        | Sistema Orçamentário do Estado.   |
| SEO         | Sistema de Execução Orçamentária do Estado.                             |
| TCE         | Tribunal de Contas do Estado.   |
| TCM         | Tribunal de Contas do Município.  |
| TCU         | Tribunal de Contas da União.  |
| TIC         | Tecnologia de Informação e Comunicação.                                 |
| TJE         | Tribunal de Justiça Eleitoral.  |
| TRE         | Tribunal Regional Eleitoral.  |
| TSE         | Tribunal Superior Eleitoral.  |
| STF         | Supremo Tribunal Federal.   |
| UF          | Unidade Federal.  |

## RESUMO

Este trabalho analisa o emprego de emendas individuais no orçamento público estadual por parte dos parlamentares paraenses, em ações de conexão eleitoral voltadas fundamentalmente para viabilizar a reeleição desses atores, através da distribuição de recursos públicos que procurarão atender as promessas de campanha que foram feitas em suas bases eleitorais, dessa maneira transformando gratidão em votos. Caracterizando dessa forma, a arena orçamentária como um dos principais espaços de negociação, para a conquista do apoio parlamentar ao executivo, em troca da liberação de recursos públicos, o que conseqüentemente tem contribuído para o fortalecimento do fenômeno do clientelismo político na gramática política brasileira.

Diante desse problema, comparei dois períodos bastante distintos e emblemáticos da recente história política paraense: a administração do PSDB com a 15ª legislatura (2003-2006); e a administração do PT com a 16ª legislatura (2007 a 2010). Quantificando assim, todos os dados disponíveis na CFFO/ALEPA, como no TRE, sobre a produção parlamentar de emendas individuais, objetivando com isso identificar o destino, o perfil, as estratégias, em que contexto elas foram liberadas, e a origem dos votos de cada parlamentar. Além disso, consultei todos os dados bibliográficos nacionais e internacionais disponíveis sobre o fenômeno do clientelismo na arena do orçamento público brasileiro.

Concluí então que, devido a singularidades de cada administração, foram desenvolvidos pelo poder executivo dois métodos distintos em cada período para estimular e recompensar o apoio recebido pelos membros das coalizões. Sendo que, o primeiro período se caracterizou como governo unificado, recompensando assim os parlamentares com os benefícios do efeito *coattail*; enquanto que a segunda administração se caracterizou como governo dividido, por esse motivo restaurou a arena orçamentária como o principal espaço de negociação de apoio parlamentar, e em troca promoveu a liberação de emendas individuais clientelísticas. Desta forma, confirmando o objetivo, o problema e a hipótese central defendidos neste trabalho.

Palavras-chave: Clientelismo, Reeleição, Emendas Orçamentárias Individuais, Conexão Eleitoral.

## ABSTRACT

This paper analyzes the use of individual amendments in the budget by the state government of Pará parliamentary, electoral connection in actions geared primarily to facilitate the re-election of these actors, through the distribution of public resources that seek to fulfill the campaign promises that were made in their constituencies, thereby transforming gratitude into votes. Thus characterizing the budget arena as a major trading venues, to the conquest of parliamentary support to the executive, in exchange for the release of public funds, which in turn has contributed to the strengthening of the phenomenon of political clientelism in Brazilian political grammar.

Faced with this problem, I compared two periods quite distinct and emblematic of the recent political history of Pará: the administration of the PSDB in the 15th legislature (2003-2006), and the management of the PT with the 16th Legislature (2007-2010). Quantifying thus all data available in CFFO/ALEPA as the TRE on production Parliamentary individual amendments, aiming thus identify the destination, the profile, the strategies, the context in which they were released, and the origin of the votes of each parliament. In addition, I consulted all national and international bibliographic databases available on the phenomenon of patronage in the arena of public budget.

Then concluded that because of the uniqueness of each administration, were developed by the executive two different methods in each period to encourage and reward the support received by the members of the coalition. Being that the first period was characterized as unified government, thereby rewarding the congressmen with the benefits of the coattail effect, whereas the second administration was characterized as divided government, therefore restored the budget as the main arena space trading parliamentary support , and in turn promoted the release of individual amendments patronage. Thus, confirming the objective, the problem and the central hypothesis defended in this work.

Key-words: Clientelism, Reelection, Budget Amendments single, Electoral Connection.

## 1. INTRODUÇÃO

Quando analisarmos o fenômeno do clientelismo e suas nuances no sistema político brasileiro, percebemos que as regras eleitorais têm estimulado uma acirrada competição intra e inter partidária, na medida em que fortalece uma relação representativa<sup>1</sup> baseada no culto a um personalismo já historicamente enraizado na cultura política nacional, que, no entanto, eleva consideravelmente os riscos político-profissionais a cada novo certame eleitoral. No entanto, para Mayhew (2004) e Mainwaring (2001) as incertezas desse ambiente acabam estimulando nos parlamentares o planejamento de ações estratégicas articuladas coletivamente no entorno da arena orçamentária, com o objetivo de que a distribuição de recursos públicos por meio das emendas individuais garanta a proteção ou ampliação de suas áreas de influência pessoal, e assim sejam criadas condições eleitorais que resultem numa resposta favorável das urnas nas eleições seguintes, à permanência destes atores no poder<sup>2</sup>.

Para Nunes (2003) este comportamento é uma herança do modelo patriarcal que foi trazida pelos colonizadores portugueses e se enraizou profundamente na cultura representativa brasileira, habituando assim a sociedade a um sistema de cooptação política baseado em uma complexa rede de favores e gratidões eleitorais, que, por sua vez, têm favorecido a manutenção das elites políticas; afinal “a chave do controle político estará na compressão eleitoral.” (FAORO, 2001, P.739). Para Ames (2003) apesar do comportamento clientelístico moderno ainda conservar muitos vícios dessa tradição patriarcal, atualmente ele é pensado como uma consequência racional direta que o parlamentar teria que desenvolver, para sobreviver profissionalmente em meio a complexos cenários políticos e, uma alta competitividade de jogos institucionais individuais e coletivos, quase sempre conflitantes. Elevando assim, os riscos que impactam diretamente no desempenho de suas funções legiferantes, bem como no seu *accountability* paroquial.

---

<sup>1</sup> A Teoria do Mandato Representativo, segundo Mezzaroba (2003), trata da impossibilidade da representação direta para os cidadãos, diante do Estado, e que o exercício do mandato representativo, no caso parlamentar, não deve sofrer interferência, nem deve resguardar interesses particulares ou privados de qualquer ordem, mas sim, ater-se às demandas coletivas.

<sup>2</sup> Segundo Mayhew (2004), a partir de 1970 os partidos políticos perderam cada vez mais importância dentro do mercado político representativo mundial, devido ao aumento da atuação personalística do parlamentar. Fato este que mudou o perfil da conexão eleitoral.

Neste contexto, a arena orçamentária para Souza (2006) apud Bezerra (1999) se caracteriza como um espaço institucional através do qual os parlamentares procuram cumprir parcial ou totalmente as promessas de campanha, na esperança de que os eleitores, clientes, uma vez satisfeitos ainda que parcialmente, reelejam estes atores em mais uma legislatura. Neste sentido, as emendas orçamentárias individuais em trâmite na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária - CFFO, destinar-se-ão uma vez inclusas, a algum município por meio do Orçamento Geral do Estado - OGE, que por sua vez distribuirá estrategicamente os benefícios orientados por entre as bases que representam maior importância eleitoral na área de influência de cada parlamentar.

Contrários a este pensamento, Figueiredo e Limongi (2002) entendem que a literatura comparada tem se equivocado ao analisar o comportamento do legislativo brasileiro<sup>3</sup>, especialmente quando afirma que os interesses particularistas dos parlamentares diante dos complexos interesses sobrepostos na esfera federal, estadual e municipal, acabariam ensejando uma colaboração voltada para ações clientelísticas voltadas para a reeleição, por via orçamentária. Dessa forma, esta análise não levaria em conta a existência de regras internas que estruturam o jogo político no interior das arenas decisórias do parlamento brasileiro, como o regimento interno, a mesa diretora, o colégio de líderes e sua influência no poder de agenda, assim como o controle das comissões. Diante disso, outras ações seriam engendradas visando à manutenção das funções legislativas dentro do portfólio dos parlamentares, e que por esse motivo, eles tenderiam a adotar um comportamento mais disciplinado e cooperativo no parlamento, desestimulando por consequência o individualismo e a prática do clientelismo no espaço parlamentar.

Contudo, percebemos então que os períodos analisados por este trabalho, tanto no governo de Simão Jatene (2003-2006) quanto no de Ana Júlia Carepa (2007-2010) apresentam diferenças significativas na forma de estimular o apoio dos parlamentares e, por conseguinte a prática do clientelismo. Percebemos então que durante a primeira administração houve o predomínio de um cenário político razoavelmente estável, que foi beneficiado pelo continuísmo do método político da administração precedente, que, por este motivo, soube ensejar o alinhamento favorável da correlação de forças dentro do

---

<sup>3</sup> Para Lemos (2005) o poder legislativo pode ser: recalcitrante, quando o executivo agir de forma imperial “presidencialismo imperial”; subserviente, quando aceitar sem barganha as imposições de um executivo dominante “presidencialismo dominante”; e maleável, formando um “presidencialismo de coalizão”, quando inclinado às negociações, no caso do executivo agir em acordo com os partidos políticos.

parlamento por quase toda a 15ª legislatura; o que, por sua vez, facilitou a condução dos interesses do executivo e sua governabilidade, na medida em que recompensou o apoio parlamentar a partir da arena orçamentária, por meio do efeito *Coattail*<sup>4</sup>. Fato este que garantiu a reeleição da maioria dos parlamentares na eleição seguinte. Apesar disso, eles continuaram enviando reiteradamente durante todo esse período um grande número de emendas à arena orçamentária, muito embora apenas uma emenda individual fosse aprovada. Forçando assim novas negociações. Curiosamente, o apoio dado ao executivo não garantiu a reeleição do governador.

Por seu turno, a ex-senadora do PT, Ana Júlia Carepa foi eleita para chefiar o executivo estadual, mas sua administração foi marcada por um cenário político conturbado, motivado pela demorada adaptação da nova gestão a frente do Estado, por denúncias envolvendo diretamente o executivo em escândalos de corrupção e improbidade administrativa, além de outros fatores que criaram circunstâncias políticas fragmentadoras da coalizão aliada, que por sua vez comprometeram à governabilidade em diversas ocasiões. Diante deste cenário, o executivo recuperou o expediente da arena orçamentária como moeda de troca e, uma grande quantidade de emendas individuais foi aprovada em troca do apoio recebido. O que garantiu a reeleição da maioria dos parlamentares, mas não o da governadora; pelo contrário, a gramática tucana, retornou com Simão Jatene mais uma vez a frente da chefia do executivo estadual.

Esta situação revela que, apesar da possibilidade da utilização estratégica de recursos públicos orçamentários por parte dos governadores, como forma de conseguir a adesão dos parlamentares para o apoio à agenda do executivo, esse instrumento nem sempre será utilizado da mesma forma por todos os governadores, uma vez que, sua utilização dependerá inquestionavelmente do caráter múltiplo da agenda de governo e, principalmente do contexto político de cada período. Haja vista que, a liberação de emendas individuais também não é uma garantia absoluta para a reeleição dos parlamentares, sobretudo devido à alta competitividade eleitoral parlamentar, a constante infiltração de novas influências políticas de vários níveis nos redutos eleitorais, a percepção de desvantagem do eleitor diante das opções que o mercado representativo

---

<sup>4</sup> Por *Coattail effect* ou *Gubernatorial Coattails* (rabo da casaca do governador), entende-se como a prática utilizada por algum parlamentar que se beneficia eleitoralmente devido ao efeito positivo que sua imagem política recebe do eleitorado ao ser associada ao prestígio e popularidade do chefe do executivo.

político freqüentemente oferece, as dificuldades para a captação de recursos para o financiamento de campanha, e é claro, o não cumprimento das promessas feitas em campanha.

### **1.1 – O Problema de Pesquisa.**

Neste sentido, segundo Pereira e Rennó (2001) e Pereira e Mueller (2002) os *payoffs* eleitorais não são possíveis sem que determinadas promessas de campanha, como certos interesses econômicos orientados das bases eleitorais, sejam cumpridas ou razoavelmente satisfeitas. Para isso, independentemente do cenário político predominante, anualmente observamos o envio reiterado de proposições de emendas individuais ao orçamento, configurando desta forma a arena orçamentária como o principal espaço de negociação utilizado entre os poderes para se obter o apoio parlamentar aos interesses da agenda do executivo. Desta forma, as emendas orçamentárias individuais podem ser interpretadas como instrumentos de fundamental importância para a viabilização dos jogos eleitorais, haja vista a importância estratégica delas para a proteção e ampliação das áreas de influência clientelísticas.

Neste sentido, o problema desta pesquisa é responder aos seguintes questionamentos: Se as emendas orçamentárias individuais propostas pelos parlamentares da 15ª e da 16ª legislaturas, têm conexão com o desenvolvimento de estratégias voltadas para a reeleição desses atores? Se existe alguma diferença no *modus operandi* do sistema de recompensa ao apoio parlamentar em favor dos interesses do executivo, quando comparados os períodos da administração de Simão Jatene e de Ana Júlia Carepa?

### **1.2 – Hipóteses.**

A pesquisa se norteará pelas seguintes hipóteses:

a) Os parlamentares eleitos nas duas legislaturas assumem comportamento semelhante aos dos parlamentares federais, quando utilizam a arena orçamentária pública para direcionarem suas ações de conexão eleitoral, voltadas para o atendimento de demandas paroquiais de suas bases eleitorais na expectativa de receberem em troca, os votos necessários para a reeleição no parlamento estadual.

b) Existe diferença entre os dois períodos estudados na relação entre o executivo e legislativo, quanto à proposição e a aprovação de emendas orçamentárias individuais. Levando-se em conta que a segunda administração liberou consideravelmente mais emendas de interesse dos parlamentares, uma vez que teve maiores dificuldades em formar e manter coalizões estáveis durante quase todo o exercício do mandato.

### **1.3 - Objetivos.**

#### **1.3.1 Geral.**

Avaliar as emendas orçamentárias individuais como estratégia dos parlamentares para a manutenção e conquista de suas bases eleitorais, comparando os períodos do Governo Simão Jatene e Ana Júlia Carepa.

#### **1.3.2. Específicos.**

Identificar os tipos de emendas orçamentárias individuais propostas pelos deputados, se destinadas para bases em municípios ou para o estado, se destinadas para bases localistas ou para estratégias universalistas, se locais ou globais, e se dominadas ou compartilhadas.

Analisar o comportamento do executivo estadual de cada período na liberação das emendas orçamentárias, e sua relação com o fortalecimento da coalizão governista.

### **1.4 - Metodologia**

Durante a construção desta pesquisa, selecionei vasta literatura nacional e internacional que abrange a questão do clientelismo e da conexão eleitoral para atualizar o debate sobre o tema, e verificar as principais teses sobre os mecanismos intucionais que possibilitam a inclusão de propostas de emendas individuais no orçamento público estadual, verificando com isso, qual das teses encontradas na literatura se adequa ao caso da Assembléia Legislativa do Estado do Pará - ALEPA.

Em seguida investiguei na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária - CFFO da ALEPA, todas as emendas individuais apresentadas, retiradas, rejeitadas e as

aprovadas, objetivando com isso verificar, a) a origem da proposta, b) o destino dado à todas as emendas, c) se eram do tipo localista ou universalista, d) o montante dos recursos públicos alocados para cada base eleitoral, e) se esses recursos eram voltados para os municípios ou para o estado, f) quais são as bases municipais e, se estas são dominadas ou compartilhadas eleitoralmente.

Também consultei o banco de dados do Tribunal Regional Eleitoral - TRE sobre as eleições majoritárias dos pleitos de 2002 e 2006, objetivando com isso verificar, a) o número total de votos recebidos e os específicos do território eleitoral de cada parlamentar, b) de que municípios receberam os votos, e c) a situação política desses representantes após as eleições seguintes e, se foram reeleitos ou eleitos para outros gargos representativos. Para assim, reconhecer os padrões de comportamento representativo clientelístico dos parlamentares paraenses que assumiram seus mandatos nas legislaturas analisadas.

Ainda em tempo, é importante ressaltar que parte da pesquisa foi parcialmente comprometida pelo fato de que a CFFO/ALEPA em gestões anteriores, não guardou nos arquivos as emendas individuais e as de bancada apresentadas durante o primeiro mandato de Simão Jatene (2003-2006), restando para consulta apenas parte desses dados nos relatórios orçamentários de cada ano, o que comprometeu parte da análise do primeiro período proposto por este trabalho. Além disso, muitos dados contidos nos relatórios da CFFO, referentes aos projetos de lei de cada ano, apresentam inúmeras incoerências somente detectadas quando são conferidas individualmente cada emenda aprovada, rejeitada e retirada, bem como: o número do protocolo; assinatura; tipo; data de recebimento e aprovação; unidade orçamentária; programa; projeto atividade; função; esfera; produto; sub-função; município; cancelamento; quantidade de produto; valor; natureza de despesa; e fonte de recurso e justificativa. Apesar disso, foi possível confirmar através das emendas restantes, ainda arquivadas nos relatórios, os objetivos deste trabalho e por esta razão não houve necessidade de alteração na pretensão inicial deste trabalho.

## Capítulo 2

### ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS: O Clientelismo Político.

Este capítulo tem por objetivo estabelecer uma discussão sobre o fenômeno do clientelismo político<sup>5</sup> e sua aplicação no caso brasileiro. Esta discussão é fundamental para que o leitor entenda as diversas explicações existentes na literatura sobre esta prática representativa, assim como sua importância na construção das bases eleitorais por parte dos parlamentares brasileiros.

#### 2.1 – O Clientelismo como prática política.

Conforme a obra *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*, de Victor Nunes Leal, durante o período da primeira república, ou República Velha (1889 a 1930), a prática do clientelismo político se caracterizava pela existência de redes de influências verticalizadas que se estendiam dos vários espaços do poder na federação, passando pelos coronéis, chegando até a sociedade local e finalmente ao campesinato; essa estrutura garantia que as elites políticas mantivessem o *status quo*, na medida em que elegiam seus próceres<sup>6</sup> regionais por meio do voto de cabresto. Nunes (2003) compreende que essa prática ficou comprometida, devido às transformações econômicas que ocorreram no Brasil a partir da revolução de 1930, marcando assim o fim da primeira fase de nossa experiência republicana. Desta forma, iniciou-se o processo de incorporação de modernas técnicas de produção agroindustrial, além de novas relações trabalhistas que juntas fomentaram um acelerado processo de êxodo rural e conseqüentemente de urbanização, possibilitando assim que condições para a organização de grupos não agrários na política local fossem criadas e, promovessem uma mudança

---

<sup>5</sup> Para Nunes (2003) o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, são as quatro gramáticas políticas que alicerçam a sociedade brasileira. Sendo que o clientelismo, que também é identificado como fisiologismo e patrimonialismo, é um canal alternativo para a viabilização de complexas relações “não-mercado” e também para a atuação difusa do estado.

<sup>6</sup> Segundo Rodrigues (2005) a constituição francesa de 1791 trouxe pela primeira vez a formalização do exercício do mandato representativo.

gradual no sistema eleitoral empregado pelos coronéis, na medida em que permitiu o surgimento do voto livre, voto feminino entre outras novidades democráticas, dando assim uma nova configuração ao clientelismo.

No entanto, para Limongi e Figueiredo (2002), independentemente de nossa histórica experiência eleitoral, a prática do clientelismo político não é um fenômeno que ocorre apenas aqui, ou mesmo apenas em países classificados como subdesenvolvidos ou de economia capitalista tardia, como todos os demais da América Latina; no entanto, este fenômeno tem sido incorporado erroneamente aos estudos norte-americanos como se isso fosse uma variável dominante. Quando na verdade, o clientelismo seria um incontestável fenômeno político que ocorre no mundo inteiro, e que apesar de apresentar inúmeras nuances em cada sistema político, caracteriza-se fundamentalmente por ser um sistema de trocas específicas, essencialmente assimétricas, que levam a uma dependência mútua entre o patrão (parlamentar)<sup>7</sup> e o cliente (eleitor).

Contudo, este sistema de trocas tem culminado em gargalos institucionais que impedem o pleno desenvolvimento da democracia, na medida em que obstruem o emprego eficaz de recursos públicos voltados para o resgate de passivos sociais históricos e suas clivagens<sup>8</sup>, comprometendo assim o bem-estar da sociedade. Por outro lado, segundo a teoria da escolha racional, esse fenômeno é uma consequência das escolhas que fazemos diante da relação custo-benefício das opções que encontramos em determinados cenários, voltadas para a maximização de nossas expectativas de retorno. Diante disso, Downs (2002) acrescenta que as formas de relacionamento vertical, como as praticadas no clientelismo, gerariam “possibilidades de correção”<sup>9</sup>, diante da percepção de desvantagem gerada na sociedade em um cenário qualquer, o que levaria a uma “ordem social

---

<sup>7</sup> A expressão “*patron*” é entendida para Nunes (2003) como coronel, ou aquele que tem acesso ou que detem o controle das arenas decisórias do poder e a sua relação de compadrio, proteção e lealdade com o cliente é caracterizada pelas assimetrias das trocas.

<sup>8</sup> Para Mainwaring (2001) as clivagens sociais básicas são: as demandas da área rural e sua relação com a área urbana; as que envolvem o centro e sua relação com a periferia; as que envolvem classe; as que envolvem religião; e por fim, etnia. Oskarson (2005) por sua vez entende que essas clivagens foram institucionalizadas desde a origem dos sistemas partidários para gerarem estrategicamente uma identificação representativa perante a sociedade, objetivando com isso motivar o engajamento, apoio ou reconhecimento de grupos sociais a uma determinada escolha partidária. Legitimando-os como representantes políticos.

<sup>9</sup> Possibilidade de correção é uma expressão utilizada por Antony Downs em seu livro “Uma Teoria Econômica da Democracia” que representa a tentativa do homem racional para solucionar os erros cometidos, e que poderiam comprometer a otimização dos resultados esperados.

previsível”<sup>10</sup>, politicamente planejada e verticalmente regulada, minimizando assim as naturais distorções que as incertezas políticas e econômicas exercem nas tomadas de decisões das partes envolvidas.

O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam freqüentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico. (NUNES, 2003, p. 41).

Este fenômeno também pode se caracterizar, como um subsistema da práxis política que é materializado, como prefere Foucault (1988) e também Bourdieu e Christin (2011) através do desenvolvimento de tecnologias produtivas repressivas, que propiciam uma economia do poder junto ao universal, ou coisa pública. O que por consequência, tende a uma cultura de submissão ou de dependência, que é assimetricamente vantajosa para os interesses dos *establishments* locais, que, no entanto, acabam institucionalizando seu *ethos* na medida em que aumenta a dependência e, a cumplicidade entre as partes no decorrer do tempo. Dessa maneira, tanto o cliente quanto o patrão acabam criando um círculo vicioso, tal como uma parceria em um empreendimento comum que gera expectativas de retorno a cada nova ação, ou a cada nova campanha eleitoral.

*(...) como fenómeno y practica social e política que consiste em un intercambio de favores, bienes, y servicios de parte de lideres políticos partidários por apoyo o lealtad por parte de los ciudadanos, los cuales em nesta relación social que se produce em espacio microsocia, em forma personal, voluntaria y legítima entre quien detenta poder político desde una estructura política partidária o desde un organismo estatal y la ciudadanía. (DELGADO, 2005, p. 11).*

Por esse motivo, Delgado (2005) confirma que essa relação de troca pode ser classificada como um intercâmbio assimétrico existente entre o patrão e o cliente, que por sua vez pode ser de caráter instrumental, ocasião onde aparece o tráfico de influência, a corrupção e a fraude. Por outro lado, quanto à forma, esse intercâmbio se desenvolve

---

<sup>10</sup> Ordem social previsível é uma expressão utilizada por Downs no mesmo livro citado acima, e que representa a necessidade de organização que o homem manifesta diante das incertezas. Por isso há a necessidade de se criar parâmetros aproximadamente previsíveis de comportamento, evitando assim o caos.

dentro da segurança de parâmetros institucionalizantes que auferem uma aparência legal com reconhecimento público, devido o caráter social que representa enviesadamente a sociedade. Assim, no caso do orçamento, esta prática se estrutura principalmente através da distribuição dos recursos públicos, por meio de programas governamentais de ordem distributivas, redistributivas, regulatórias ou constitutivas, com o objetivo de fortalecerem ou ampliarem a influência dos representantes políticos em suas bases eleitorais.

Todavia, Fernándes (2002) e Delgado (2005) entendem que este fenômeno apresenta algumas características fundamentais: trata-se de uma relação representativa efetivamente vertical; hierarquicamente assimétrica; baseada na cooperação voluntária, recíproca, complementar e interdependente<sup>11</sup> entre a clientela e o patrão. Quanto ao aspecto causal deste fenômeno, este pode ser: de ordem extrínseca, quando o intercâmbio é desenvolvido com o objetivo de se alcançar através da política um benefício coletivo qualquer; ou de ordem intrínseca, quando o intercâmbio é desenvolvido entre as partes como objetivo de dominar, e de submeter o cliente ao patrão. Por conseguinte, este fenômeno pode ser classificado tanto como uma prática saudável, como algo nocivo e, a diferença esta na forma como ele é engendrado e se desenvolve por entre as partes envolvidas no decorrer do tempo. Sendo que a prática saudável, ou extrínseca, surge a partir da atuação recíproca e desinteressada entre os atores, quando diante da distribuição e aplicação adequada dos recursos públicos em benefício da coletividade e da democracia; quanto à prática nociva, ou intrínseca, esta limita a autodeterminação dos clientes na medida em que se submetem aos interesses patronais.

*El clientelismo político es un avance en el desarrollo político ya que se establecen mecanismos mediante los cuales los líderes locales (mediadores e brokers) son contactados por las élites centrales para competir posiciones de poder frente a otros (idem, p. 12).*

Independentemente de suas variações, para Trotta (2003) o clientelismo sempre será um fenômeno efetivamente nocivo ou intrínseco para a sociedade, haja vista que, este se configuraria tendenciosamente como um instrumento institucionalizado que preconiza um intercâmbio hierarquicamente pouco democrático, porque é assimétrico e dominador, e que, por sua vez, resultará inequivocamente na subordinação gradual da sociedade a um

---

<sup>11</sup> A teoria novo-institucionalista ou neo-institucionalista entende que a interdependência é um fator que explica a importância que o *ethos* das instituições políticas dominantes nos mais variados níveis de atuação, exercem na formação do comportamento cultural que compartilham com a sociedade.

complexo sistema de trocas eivado de vícios como o patrimonialismo, ou mandonismo, já culturalmente instalados na administração pública, tornando assim impossível a eliminação deste fenômeno. No entanto, este autor considera um equívoco a maioria dos estudos sobre o clientelismo político atentarem apenas para o binômio patrão/cliente, quando na verdade se esquecem que há outro jogador muito importante envolvido na relação, o *broker*, ou o corretor local. Desta forma, o clientelismo “(...) tem, por resultado, não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal por parte da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos "civis" autônomos.”(BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, P. 188).

Por sua vez, Bahia (2003) entende que há uma predisposição generalizada entre os autores que recorrentemente analisam este fenômeno, como uma possível consequência do *Path Dependence* colonial lusitano, e que isso não passaria de um equívoco cometido pela literatura contemporânea. Pois, segundo este autor, etnograficamente toda e qualquer organização social existente é inquestionavelmente, direta ou indiretamente suscetível culturalmente a prática deste fenômeno político, já que se trata de um “*Conventional Wisdom*”<sup>12</sup>; o que justifica a interação racional com todas as formas de representação-políticas quando em benefício da comunidade. Haja vista que, essas comunidades que estabelecerem o intercâmbio clientar, estão na verdade tentando racionalmente reduzir, ou prever as externalidades negativas consequentes da situação de precariedade, ou da ausência da cobertura dos serviços públicos oferecidos pelo Estado. O autor acrescenta ainda que, essa consciência situacional social gera na expressa maioria das organizações comunitárias uma natural inclinação a interações representativas clientelísticas.

Por seu turno, Trotta (2003) então enfatiza que independentemente do motivo que levou a comunidade a prática desse fenômeno político, ele entende que há consideráveis riscos que devem ser levados em consideração no médio e longo prazo; como o enfraquecimento do tecido social, frente à conformação da capacidade de colaboração produtiva que deve existir nas relações horizontais, quando diante das adversidades por que passam todos os grupamentos humanos. Fato este que, geraria um custo social, ou

---

<sup>12</sup> *Conventional Wisdom* ou sabedoria convencional, é uma expressão criada por Galbraith (1984) e se refere a uma sabedoria que codifica as idéias, os comportamentos, os valores e as normas sociais existentes, tornando-os amplamente difundidos e aceitos como verdadeiros em uma cultura cívica, que acabaria por justificar alguns discursos sociais voltados para à preservação de status quo em uma dada sociedade.

externalidades negativas que comprometeriam a autodeterminação local, quando na alocação eficiente de recursos em situações adversas, tais como distorções de mercado, ou diante de oportunidades de geração de riquezas economicamente comparativas e, ou competitivas.

Da mesma forma, concordam Cox e Morgenstern (2002) e Krummwied e Nolt (2000) que esse envolvimento racional e voluntário da comunidade levaria no decorrer do tempo ao *encroachment* dos padrões e suas respectivas oligarquias locais nos espaços do poder. Lugar de onde passariam a controlar patrimonialisticamente o universal, ou a coisa pública e, de onde passariam a utilizarem como proteção do *status quo* à estratégia da postura conservadora, reativa e obstrutiva quando ameaçados. Por isso, quando os padrões estão ocupando a liderança das bancadas situacionistas nas duas principais arenas do poder nos parlamentos, que são a mesa diretora da casa e a comissão de fiscalização da arena orçamentária, estes passam a direcionar estrategicamente seus interesses particulares, na medida em que aprovam ou não as propostas de emendas que estão direta ou indiretamente alinhadas, com as estratégias de manutenção ou ampliação de suas próprias áreas de influência intrínseca.

Diante disso, a experiência representativa brasileira vem demonstrando claramente no decorrer de sua formação histórica, que há de fato, uma inclinação natural de nossa “cultura cívica”<sup>13</sup> à prática do clientelismo, não apenas dos segmentos menos favorecidos, mas por parte de toda a sociedade. Pois, inquestionavelmente, esse comportamento “informal e fluido” esta presente em nosso cotidiano, com a participação do representante político, passando não obrigatoriamente pelo corretor local ou *broker*, chegando a “síndrome engajamento-alienação” dos eleitores e sua “complexa mistura atitudinal”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> A teoria da Cultura Cívica, segundo Almond e Verba (1965) seria o resultado de uma complexa interação de fatores, como comportamentos e valores de toda uma sociedade, que por sua vez, acabaria por conduzi-la a formas de representação política em um Estado mais democrático.

<sup>14</sup> Esta “complexa mistura atitudinal”, segundo Finifter (1967) define: “*Dimensions of Political Alienation*” são: (1) “*Political Powerlessness*”, é o sentimento individual de impotência política; (2) “*Political Meaninglessness*”, é o sentimento individual de imprevisibilidade das decisões políticas; (3) “*Political Normlessness*”: é o sentimento individual de anomia política ou de falta de identidade e conseqüentemente a isso; (4) “*Political Isolation*” é o sentimento individual de isolamento político conseqüente da anomia exercitada pelos políticos. Essas quatro dimensões atitudinais quando juntas, compõem a “síndrome engajamento-alienação” do comportamento político de uma respectiva população, resultando em variados graus dos sentimentos de pertença, lealdade, e integração ou apatia, e desengajamento dos cidadãos para com os objetivos vários do sistema partidário e as instituições.

Neste contexto, o clientelismo se enraíza com certa facilidade, por que toda organização social convive com as mais variadas formas de externalidades negativas, sobretudo devido a falta de políticas públicas eficazes que garantam a melhoria da qualidade de vida e do bem estar delas, como o aumento da cobertura democrática e da qualidade dos serviços públicos oferecidos, como a educação, segurança pública e alimentar, saúde, oportunidades de trabalho e renda. Desta forma, segundo Finifter (1967), Lawrence e Huntigton (2002) e Almond e Verba (1965) como isso não é realizado eficientemente pelo Estado, devido às debilidades historicamente conhecidas, sobretudo no Brasil, o sentimento de alienação política e suas dimensões passam a nortear a cultura cívica dentro da esfera do “domínio público”<sup>15</sup>, em detrimento de outros mecanismos alternativos que se relacionam na esfera conhecida como “não-mercado” e, que por sua vez concorrem entre si para equacionar enviesadamente por meio de trocas generalizadas e, em um ambiente economicamente orientado as demandas difusas da sociedade.

A atitude perante o ato de votar é essencialmente um cálculo de custo e benefício (...) O valor instrumental do voto, no entanto, resulta das condições da disputa política: se as regras do jogo eleitoral, seu *modus operandi*, ou a estrutura das ofertas políticas gerarem um estado de incerteza sobre os resultados eleitorais, isto faz crescer exponencialmente o estímulo a participação. (...) A decisão eleitoral (...) consiste na solução do dilema do eleitor: cada eleitor avalia a eficiência do seu ato sob a condição de incerteza, sobre o que os demais eleitores farão. (FIGUEIREDO; LIMONGE, 2008, p216, 217 e 219).

Como vimos, este fato acaba materializando as condições para o surgimento, ou fortalecimento de uma relação assimétrica e intrínseca, estruturada por representantes que direcionam suas ações para o atendimento de demandas paroquiais de suas bases eleitorais, por meio da arena orçamentária; em seguida temos os intermediários, como os corretores locais, também conhecidos como “políticos anti-partidos”, que por sua vez gerenciam o afreguesamento local dos recursos eleitorais; por último encontramos os eleitores ou clientes, engajados voluntaria e racionalmente, em uma relação que oportuniza os espaços abertos tanto pelas distorções de mercado, como pela ausência efetiva do Estado, para alcançarem os retornos individuais e, ou coletivos prometidos em campanha, ou barganhados a posteriori.

---

<sup>15</sup> O domínio público significa para Nunes (2003) o “espaço abstrato”, o lugar onde os cidadãos podem fiscalizar as atividades do estado, de modo que as atividades “tocas específicas” sejam pautadas no universalismo de procedimentos institucionalizado.

## 2.2. O clientelismo Político e a Conexão Eleitoral no Brasil.

Em 1985 teve início o processo de redemocratização no Brasil, com a edição da emenda constitucional nº 26, que convocou uma Assembléia Nacional Constituinte para elaborar e promulgar nossa sétima carta constitucional em 1988, substituindo assim a de 1969 decretada pela junta militar. Esta nova constituição trouxe avanços institucionais significativos na área política, econômica e social, ao ponto de ser considerada como inovadora diante de outras cartas magnas internacionais. Para Piçarra (1989) esta lei maior, que também conhecida como “cidadã”, reconhece e positiva como princípio legitimador do sistema democrático representativo brasileiro, o princípio filosófico da tripartição<sup>16</sup> ou equidistância harmônica entre os poderes constituídos. Bonavides (2004) entende que algumas polêmicas têm surgido sobre os dispositivos legais que normatizam as relações entre o executivo e o legislativo, assim como da validação teórica do efeito “*checks and balances*”; como por exemplo, quando comparam o Estado brasileiro a um Leviatã, cuja constituição teria mantido do regime anterior alguns mecanismos de freios e contrapesos favoráveis a predominância do executivo, que por sua vez acabam diluindo a soberania dos demais poderes frente aos interesses de sua agenda política, na medida em que estimulam a participação conjunta e disciplinada das bancadas partidárias, no entorno do colégio de líderes.

Da mesma forma, para Shugart e Carey (1992), Mainwaring (2001) e Nunes (2003) a hipertrofia do poder executivo brasileiro seria um dos mais significativos em todo mundo, porque na medida em que se fortaleceu no decorrer da história acabou enfraquecendo o legislativo. Por outro lado, entendo que a herança do patrimonialismo colonial lusitano e seu *path dependence*, levou o executivo nacional a desenvolver formas de controle e correção sobre os “fatores de poder”<sup>17</sup>, quando na disputa pelo principal canal de acesso as arenas decisórias locais, ou seja, a representação política. Mas, segundo O'Donnell (1990) clientelisticamente essas elites estariam mais preocupadas, com os canais de acesso aos recursos públicos disponíveis através da arena orçamentária, do que em

---

<sup>16</sup> A idéia da tripartição dos poderes executivo, legislativo e judiciário, segundo Weffort (1991) e Piçarra (1989) tem sua origem com Montesquieu, em seu livro “O espírito das leis”, onde afirma a necessidade de haver o princípio da delegação dos poderes em função da vontade popular, como controle do poder político que se caracterizaria em um governo balanceado ou misto, balizado pelo sistema de freios e contrapesos que equilibrariam e freariam a polarização do poder no Estado.

<sup>17</sup> Para Lassalle (2000) uma constituição só alcança a eficácia refletindo os interesses dos fatores de poder, formados por todos os setores que compõe o espaço do poder em determinada região, como as elites econômicas e políticas.

exercerem efetivamente suas funções legiferantes. Portanto, “um dos maiores desafios do processo de desenvolvimento, é a construção de regras universais não clientelistas, baseadas em critérios socialmente vistos como racionais na articulação de recursos públicos” (ABRAMOVAY, 2009, p. 73).

Não obstante a isso, Figueiredo e Limongi (2002) entendem que os estudos sobre o fenômeno do clientelismo no comportamento do legislativo brasileiro, equivocam-se diante das relações harmônicas encontradas entre o executivo e o legislativo, pois haveriam outras estratégias disponíveis para a obtenção ou manutenção do mandato representativo, como a patronagem e a influência política junto ao governo. Assim, o centralismo das ações coletivas desenvolvidas nas bancadas, comissões e subcomissões tenderiam a facilitar os trâmites considerados vitais para a sobrevivência política do parlamentar diante do poder de agenda do executivo. Seguindo essa lógica, a pretensão da reeleição seria apenas mais um dos objetivos dos parlamentares e, não o único, ou mesmo o principal objetivo por durante toda a vigência do seu mandato. Diante disso, compreendem estes autores, que a prática do clientelismo seria dificilmente constatada, sobretudo devido a pouca transparência nas ações individuais, porque a *constituency* eleitoral das emendas orçamentárias individuais apresentariam um caráter difuso, com pouca conectividade interpretativa entre os interesses econômicos orientados e o desempenho parlamentar.

(...) pela participação no governo que os deputados individuais podem obter acesso aos recursos de que eles precisam para sua sobrevivência política: influência política e patronagem. Uma vez formado o governo com o acordo formal dos partidos, os líderes partidários tornam-se os principais intermediários na barganha política entre o executivo e os deputados. Eles trocam apoio político (votos no congresso) por influência política e patronagem. O executivo, nesse sentido, proporciona aos líderes partidários a capacidade de negar aos deputados acesso aos recursos de patronagem ou de influência política dando-lhes, assim, os meios de punir os deputados que não seguem a orientação partidária. O executivo, por sua vez, dado os recursos que controla, encontra-se em posição vantajosa para barganhar com os deputados. (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGE, 2003, p. 106).

Para Nunes (2003) o clientelismo tem sua origem no Brasil com o período colonial, e perpassa da fase Imperial até a instauração da Ditadura Militar. Contudo, cabe lembrar que esta prática foi legitimada institucionalmente durante o período da República Velha com a engenharia institucional de Campos Sales. Quando então, na Terceira

República (1946 a 1964) um novo marco regulatório eleitoral<sup>18</sup>, trouxe os primeiros partidos de massa, considerados modernos, que, no entanto, utilizavam os mesmos expedientes do controle das bases eleitorais utilizados pelo coronelismo. Dando assim uma sobrevida a prática do clientelismo, na medida em que este adquiriu novas feições com a incorporação do corporativismo e do insulamento burocrático, o que permitiu as elites políticas e suas oligarquias sedimentarem a cultura da apropriação da coisa pública. Na opinião deste autor, este sistema político terminou em 1965 com a edição do Ato Institucional número – AI nº. 2 pela junta militar, extinguindo com isso sistematicamente todos os partidos políticos em funcionamento no Brasil.

Em conformidade com isso, Mainwaring (2001) entende que o clientelismo que vigorou até a década de 1960 e, se caracterizava pela exclusão das massas populares, pela customização política, pelo coronelismo, e pela subordinação dos partidos a uma elite local. Assim, durante a fase do Regime Militar (1964 à 1985), adotou-se o modelo de representação política bipartidária, representada pelas legendas ARENA e MDB, que por sua vez exerciam apenas funções representativas formais, mas não tinham capacidade de pressionar o executivo na manutenção dos interesses clientelistas, uma vez que o expediente da eleição não comprometia o interesse das elites locais, principalmente daquelas que se posicionavam de forma colaborativa com o regime ditatorial. A grande transformação no sistema partidário, conforme Nicolau (1996) veio realmente com a Lei nº. 5.682/1971 (complementada posteriormente com a lei nº. 6.767/1979), que passou a normatizar a vida dos partidos, assegurando assim a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, dentre outros benefícios, como o surgimento da pluralidade partidária de todas as tendências ideológicas, e principalmente o fim da fidelidade partidária<sup>19</sup> compulsória.

---

<sup>18</sup> Durante nossa evolução histórica eleitoral tivemos os seguintes marcos regulatórios: Dec. nº. 157/1842; Dec. nº 842/1855 (Lei dos Círculos); Dec. nº. 2.675/1875 (Lei do Terço); Dec. nº. 3.029/1881 (Lei Saraiva); Dec. nº. 21.076/1932, (1º Código Eleitoral); Lei nº. 48/1935 (2º Código Eleitoral); Dec. nº. 7.586/1945 (3º Código Eleitoral; também conhecida como a Lei Agamenon Magalhães); Lei nº. 1.164/1950 (4º Código Eleitoral); AI nº. 1 e 2/1964; Lei nº. 4.737/1965. (5º Código Eleitoral); AI nº. 4/1968; AI nº. 7, 11, 15 e 16/1969; PEC nº. 5/1983 (Emenda Dante de Oliveira); CF/1988; Lei nº. 9.504/1997 (Trata das normas para as eleições); Lei Comp. nº. 64/1990 (Trata das inelegibilidades) e Lei nº. 9.096/1995 (Trata dos partidos políticos).

<sup>19</sup> A Teoria do Mandato Partidário, segundo Aieta (2006) confirma que a agremiação partidária detem o mandato eletivo devido ao princípio da fidelidade partidária, pois o partido é um instrumento fundamental para a estrutura democrática, já que é através dele que se torna viável a eleição de qualquer candidato a representação política.

Até que em 1988, segundo Sanches (1998), Figueiredo e Limongi (1999) e Abranches (1988) uma nova engenharia constitucional apoiada pela “base anárquica”<sup>20</sup> parlamentar do Congresso Nacional – CN, conseguiu que fossem mantidos vários mecanismos de contensão institucional horizontal e vertical<sup>21</sup> utilizados durante a administração militar, como o insulamento procedimental e prático, que passou a limitar as demandas políticas de cunho personalista ou clientelista dos parlamentares. Com isso, o “dilema institucional” brasileiro e seus mecanismos institucionais mantiveram a tendência da predominância do Executivo em todos os níveis parlamentares da federação, por meio da coalizão de uma frente suprapartidária aliada, do consequente poder de agenda, e de regras eleitorais que acirraram a competição eleitoral, elevando assim as incertezas dos parlamentares quanto às chances de reeleição.

Diante disso, Ames (2003) entende que o fenômeno do clientelismo ainda sobrevive ao abrigo do conjunto das regras que regulam o sistema eleitoral brasileiro, por meio da utilização do método de votação proporcional com lista partidária aberta e escrutínio uninominal, o que por sua vez permite aos eleitores escolherem racionalmente entre as várias opções do mercado representativo disponível, aqueles que lhes oferecem as melhores oportunidades para que seus objetivos individuais e, ou coletivos, sejam efetivamente maximizados.

Em sistemas eleitorais de base geográfica, essa espécie de troca redundante em vantagem para todos, porque trazer benefícios para as regiões ajuda a melhorar as perspectivas eleitorais dos parlamentares. A concessão de direitos legislatórios às comissões é uma forma de estabilizar os acordos de troca de favores. (idem, p. 282).

Assim, percebemos que as incertezas e os custos correspondentes do planejamento de uma agenda política voltada para a manutenção ou a ampliação da área de influência personalística, ficam mais elevados a cada nova ação e, ou novo pleito. Portanto, o contínuo aumento da concorrência representativa tem dificultado a manutenção da fidelização eleitoral, e com isso os votos deixam de se concentrarem para se espalharem

---

<sup>20</sup> A atuação do parlamentar sobre o orçamento é vedada pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº. 4.320/64 e pela Lei Complementar nº. 101/00, o Art. 70 a 72, 165 a 169 e 195 da CF e Art. 34 a 42, e 60 que normatizam as finanças públicas no País.

<sup>21</sup> Para O'Donnell (1998) *accountability* vertical é a prestação de contas realizada pelos representantes políticos aos seus eleitores ou bases eleitorais, quanto à materialização das promessas feitas em campanha e demais demandas que surgirem durante a legislatura. Enquanto para Przeworski e Stokes (1995) *accountability* horizontal é o exercício efetivo das funções previstas em lei, onde todo poder institucional deve ter um para com o outro, em favor da boa governança da coisa pública.

geograficamente, comprometendo mais ainda as expectativas do retorno eleitoral favorável. Assim, as regras de nosso sistema eleitoral acabam fortalecendo as condições que estimulam o fenômeno do clientelismo intrínseco, pois encontram no seio da sociedade as condições necessárias para sua sobrevivência e desenvolvimento. Pois como vimos, “(...) apesar de todos esses mecanismos institucionais, o clientelismo se manteve forte no decorrer dos períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política (...)” (NUNEZ, 2003, p. 33).

Observa-se com isso que, de acordo com Ames (2003), Pereira e Rennó (2001) e Saugo (2007) o clientelismo é uma prática política que tem fragilizado a estrutura do sistema partidário nacional, tornando-o pouco institucionalizado e representativo. Diante disso, Cordovil (2009) acrescenta que as regras eleitorais brasileiras apresentam gargalos regulamentais que tem levado ao crescimento do universalismo de procedimentos nos quadros do executivo. Por seu turno, Mayhew (2004) e Tsebelis (1998) entendem que os parlamentares tem se empenhado no desenvolvimento de ações do tipo *credit clamin*<sup>22</sup>, que retroalimentam os projetos institucionais de múltiplas arenas do quais fazem parte, tanto de forma individual como em *paretos sets*<sup>23</sup> organizados, em vista de ações estratégicas voltadas para a liberação das “finanças de proximidades” na arena orçamentária. Esta estratégia de ação tem auferido uma relação custo benefício consideravelmente vantajosa para os *payoffs* dos parlamentares, sobretudo diante das dificuldades impostas tanto pelo regimento como pelo colégio de líderes das casas legislativas.

(...) As elites políticas dispõem de capacidades diferenciadas de envolver-se em jogos parlamentares; seus *payoffs* na arena parlamentar são estabelecidos pela arena eleitoral; os custos da informação e o monopólio de representação são condições cruciais que determinam esses *payoffs*. (idem, 1998, p. 168).

---

<sup>22</sup> Segundo Mayhew (2004) há três tipos de atividades voltadas para a atuação parlamentar com conexão eleitoral: a) o *advertising*, que trata da imagem pessoal; b) o *position taking*, que trata da publicidade das ações empreendidas; e c) o *credit clamin*, que por sua vez distribui benefícios públicos e se manifesta da seguinte maneira: a primeira se refere ao conjunto dos benefícios distribuído para cada grupo de clientes ou base eleitoral, permitindo assim o reconhecimento e os créditos da ação ao congressista; na segunda os benefícios distribuídos têm uma finalidade específica “*ad hoc*” engendrada pelo congressista responsável pela alocação. Além disso, há dois subtipos: a) o *Constituency service* ou *case works*, que é a soma de todos os serviços prestados ao eleitorado quando procuram pelo gabinete do congressista; e b) o *pork* ou *pork barrel*, (vide nota, p13).

<sup>23</sup> *Paretos Sets*, é um conceito desenvolvido por Vilfredo Pareto para se verificar a forma mais eficiente ou ótima de distribuição econômica ou de alocar recursos materiais, como o de distribuir bens entre um conjunto de indivíduos.

Conforme Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto e Santos (2002) e Mesquita (2008) apesar da estratégia de ação coletiva, a cultura particularista dos congressistas estaria circunscrita apenas no âmbito da arena eleitoral, pois ao analisarem os projetos de leis aprovados no CN, chegaram à conclusão de que o desempenho deles acaba sendo direcionada para a responsabilidade pública, uma vez que seriam persuadidos a desempenharem suas funções legiferantes de modo disciplinado, em ações conjuntas voltadas para a produção de políticas públicas de aspecto mais amplo e não divisivas partidariamente, o que tem fortalecido a coesão partidária em detrimento das práticas clientelistas.

Além disso, Santos (1994) entende que a prática deste fenômeno seria pouco incentivada, por que o parlamentar não teria como se certificar de sua verdadeira “*constituency eleitoral*”<sup>24</sup>, haja vista que, o predomínio do executivo nas relações institucionais com o legislativo, tem favorecido “o governo de imprimir unidade a sua ação e exercer uma efetiva função coordenadora das suas diversas áreas de atuação, tendo em vista as prioridades estabelecidas em sua agenda política” (FIGUEIREDO, 2004, p. 6). Desta forma, o clientelismo não teria espaço para se desenvolver, pois Figueiredo e Limongi (1999) entendem que a base institucional não incentivaria essa prática e por isso, os parlamentares acabariam sendo preteridos nas intenções de votos por não conseguirem atender as promessas feitas em campanha. Dessa maneira, com uma elevada margem de incertezas no caminho de sua reeleição, o parlamentar engendraria estratégias patrimonialistas alternativas para o caso de uma possível descontinuidade de sua carreira política, através de sua nomeação para cargos estratégicos em instituições públicas com razoável visibilidade política.

Por outro lado, para Bezerra (1999) se a base institucional representativa consegue direcionar a atuação dos congressistas para a produção de projetos orçamentários de cunho universalistas, que inibem a disseminação do particularismo político-profissional, por outro, inequivocamente esta produção tem se caracterizado pela baixa capacidade

---

<sup>24</sup> *Constituency eleitoral*, segundo Fabiano Santos, é a incapacidade que o parlamentar tem em identificar com exatidão a quantidade de votos que o elegeram em determinado território. Isso se dá, por que são poucos os parlamentares que chegam ao congresso tendo atingido sozinho o quociente eleitoral necessário para acesso ao parlamento, pois a maioria depende da transferência de votos de outros candidatos e de outros partidos.

explicativa, uma vez que a maioria delas não reflete de forma clara a vinculação de matérias que tratam da realização de dispêndios dos investimentos.

A eleição não é vista como uma oportunidade que as pessoas têm de exercer a livre escolha, mas como uma luta pelo poder e o prestígio no qual a vitória deve ser conquistada a qualquer preço (...). As redes de obrigações mútuas vão se conformando nesse processo de luta pelo poder (...) (KUSCHNIR, 2007, P. 30).

### **2.3. O clientelismo Político e o Orçamento Público Brasileiro.**

O principal instrumento que o Estado tem para viabilizar sua agenda política, bem como para realizar seu *accountability* perante a sociedade que representa, é o Orçamento Público - OP. Pois é através dele que o poder público materializará sua relação com a sociedade, intervindo com ações estratégicas parte significativa dos recursos públicos programados para a dinamização do ciclo econômico, através da confecção de um conjunto de decisões macro estratégicas, planejadas com o objetivo de serem distribuídos regionalmente em ações que promovam a manutenção, melhorias ou ampliação da atuação da administração pública em um determinado exercício administrativo. Além disso, esse instrumento também é de fundamental importância para a agenda política dos parlamentares e seus jogos institucionais, especialmente os da 15ª e 16ª legislaturas na ALEPA, porque é principalmente através da arena orçamentária que ações de conexão eleitoral barganharão pela liberação de emendas individuais, e suas “finanças de proximidades” voltadas para distribuição paroquial de recursos econômicos orientados.

Desta forma, a arena orçamentária é regulada por um conjunto de normas legais, que determinam o início do processo orçamentário a partir da elaboração da proposta no executivo, depois seu encaminhamento ao debate e aprovação no legislativo, que, por sua vez a reenviada ao executivo para a devida sanção do chefe do executivo, transformando assim a proposta em lei; e com base no princípio da publicidade, leva-a ao conhecimento público através da imprensa oficial. Assim, “o controle do processo orçamentário pelo executivo acabou por dotá-lo como uma moeda política de baixo custo e extremamente útil para ser trocado por apoio político da sua coalizão no Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267). No entanto, segundo Dahl (1963) essa vantagem não seria nada mais que a constatação do empobrecimento das funções do legislativo, e uma consequência direta da vulnerabilidade política e técnica a que está naturalmente sujeito. Pois:

(...) em toda parte os políticos legislativos parece haver ultrapassado o zênite de seus poderes. Estão sendo, em todo lugar, desalojados por políticos executivos. O crescimento da ação governamental tem requerido decisões que nos simples números, detalhes, conhecimento dos pré-requisitos e execução não podem ser tomadas pelo legislativo. Assim o arbítrio passa para o executivo (...) (idem, p. 317).

Conforme Kohama (1991) e Musgrave (1974) o OP brasileiro é composto por três instrumentos que regulam a elaboração do volume de dispêndios da administração pública durante o ciclo orçamentário público, são eles: O Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Os trâmites desses instrumentos constitucionais, seja na esfera federal quanto no estadual, obedecem regimentalmente aos prazos estabelecidos tanto na Constituição Federal e estadual, como nas leis complementares, além da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº. 101/00). No tocante ao orçamento estadual, segundo Ames (2003) existem algumas particularidades, como as que determinam aos Estados o aumento da participação na receita fiscal da união, conforme a CF/1988, e no caso do Pará devido à dimensão espacial foi necessário adequar os instrumentos constitucionais; mas, no geral, existe muito pouca diferença entre o parlamento nacional e o sub-nacional, no que tange a produção orçamentária.

No entanto, apesar do complexo arcabouço legal que regula a dinâmica orçamentária na ALEPA, o fenômeno do clientelismo político consegue distribuir “finanças de proximidades” do tipo *pork barrel*<sup>25</sup>, quer sejam através dessa arena ou através de outras formas de compensação, como o efeito “*coattail*”, a cada ano. Afinal, para Souza (2006) a arena decisória orçamentária é, por motivos já explicados, a que melhor atende as relações clientelistas entre os parlamentares e suas bases eleitorais, pois é através dela que será possível visualizar se houve direcionamento distributivo dos recursos para territórios eleitorais específicos, ou se esses recursos foram transformados em políticas públicas de cunho universalistas. Haja vista que, realmente “o objetivo principal de todo parlamentar é a reeleição, e para a consecução deste objetivo os candidatos precisam conquistar e manter ao longo do tempo a adesão do eleitor municipal ao seu

---

<sup>25</sup> Por *pork barrel*, entendo que é toda ação parlamentar que visa à distribuição de recursos econômicos orientados via emendas individuais ou coletivas ao orçamento público, para a manutenção de suas influências junto as suas bases eleitorais. Esta expressão surgiu depois do episódio da Guerra de Secessão ou Guerra Civil Americana, referindo-se à carne de porco salgada que era armazenada em barris de madeira, para ser distribuída posteriormente aos escravos como ração diária.

nome, em um ambiente marcado por intensa competição e elevada incerteza quanto às chances de vitória.” (SOUZA, 2006, p. 141).

Por esta razão, segundo os estudos comparados sobre o comportamento dos legislativos, o OP tem se constituído num dos principais instrumentos de conexão eleitoral, devido à importância estratégica que representa diante dos jogos institucionais voltados para manutenção da fidelidade do eleitor aos parlamentares que exercem influência sobre ele e que, por sua vez, buscam se capitalizar eleitoralmente através desse artilho para conquistarem melhores oportunidades de vitória, diante de um ambiente marcado por intensa competição e elevado nível de incertezas.

#### **2.4. O clientelismo e as relações entre os poderes no Pará.**

De acordo com Woolcock (1999), Ames (2003), Pereira e Rennó (2001) e Melo (2005) o clientelismo é um fenômeno que faz parte de uma cultura cívica representativa paroquial, efetivamente enraizada no cotidiano da política brasileira e que por consequência acaba influenciando a construção de regras, como o sistema de representação de lista aberta e proporcional, que estruturam a competição eleitoral no Brasil. Por esse motivo, vem gerando gargalos que fragilizam todo o sistema partidário, na medida em que se fortalece o culto eleitoral ao personalismo representativo, tornando-o o sistema partidário pouco institucionalizado, não representativo e por isso mesmo descomprometido com os objetivos sobre o qual fundamenta sua existência, defender àqueles que representam com a construção de políticas voltadas para o bem estar da sociedade.

Diante disso, para Mayhew (2004) o parlamentar pode desenvolver estratégias voltadas para sua permanência no poder, como as que envolvem a publicidade, a busca de crédito, e a tomada de posição, que, no entanto, promovem o desenvolvimento de uma relação representativa baseada num sistema de trocas caracteristicamente comercial. Dessa fora, para Nunes (2003) as trocas podem ser classificadas como de ordem específica, quando a ação clientelística for concentrada sobre um determinado grupo de pessoas, é pessoal e visa à manutenção do vínculo, e por sua vez as de ordem generalizada acontecem quando a ação não se preocupa com a manutenção do vínculo, é uma ação impessoal e de curto prazo.

Contudo, o perfil da produção de “engrenagens centrais” ou emendas individuais do parlamentar brasileiro, observada na análise de Figueiredo e Limongi, assemelha-se ao encontrado no Pará no espaço de tempo de 2003 à 2011, ou seja, houve o predomínio do executivo sobre a produção de emendas, muito embora o empregado do efeito *coattail* tenha facilitado a formação de coalizões estáveis, e por isso o colégio de líderes não necessitou utilizar o expediente orçamentário para manter alinhamento parlamentar aos interesses do governo. Por sua vez, à segunda gestão usou do artifício da liberação de emendas ao orçamento para assim formar coalizões que garantissem a governabilidade petista. Como veremos mais a frente de forma detalhada.

Desta forma, apesar da distinção entre esses dois intervalos de tempo na história política recente do Pará, ambas as legislaturas tiveram seus “ciclos de maiorias”, com seu poder de concentração e agendamento próprios; pois, conforme Olson (1999) foi possível que as minorias em 2008 articularassem estrategicamente uma ação coletiva através de jogos de múltiplas arenas, onde nove parlamentares passaram a se organizar coletivamente em coalizões individuais, em duas frentes parlamentares ou bancadas multi e suprapartidárias<sup>26</sup>, sendo que uma não recebeu nenhuma denominação e a outra ficou conhecida, como se verá mais a frente, como: “Bancada União pelo Pará” ou simplesmente G8 (e posteriormente G9), tornando-se gradativamente na frente suprapartidária mais influente durante considerável período dessa legislatura. Esta estratégia de formação de “espaços políticos” permitiu que neste interregno os parlamentares da 16ª legislatura conseguissem diminuir o poder de pauta, contornar a influência da base aliada, além de incluir no orçamento anual, várias emendas individuais e coletivas. Desta forma, foram distribuídos no decorrer dessa legislatura, recursos concentrados por meio de programas para várias unidades orçamentárias e suas áreas de aplicação, tais como: pesca, esporte, turismo, agricultura, saúde, previdência, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, integração, turismo e macrodrenagem, que beneficiaram as demandas das bases eleitorais.

---

<sup>26</sup> Segundo Bourdieu e Christin (1990) os grupos suprapartidários ou frentes parlamentares, são materializados através do desenvolvimento de ações coletivas, ou alinhamentos políticos que reúnem parlamentares de vários partidos, “opinião mobilizada”, considerados como “baixo clero”, mas que independentemente do espectro ideológico do qual fazem parte, objetivam pragmaticamente como grupo de interesse, e auxiliados por expertises de várias instituições, a criação de “espaços políticos” com maior poder de influência ou eficiência, para assim alcançarem ou se fazerem representados em um ou mais interesses comuns, por um tempo determinado.

Contudo, os projetos de leis e seus programas não refletem com clareza a vinculação de matérias que tratam da realização de dispêndios e investimentos voltados para uma distribuição territorial restrita, ao passo que a apreciação das emendas orçamentárias individuais nos permite uma avaliação mais completa dessas vinculações, o que comprova a existência de projetos institucionais na arena orçamentária. Desta forma, constata-se a distribuição de “finanças de proximidades” do tipo *pork barrel* através de programas de governo para vários endereços eleitorais por todo o Estado (regiões de integração, ou meso/micro regiões e seus municípios), no período que começa com a administração de Simão Jatene (2003-2006) e, se estende até a administração Ana Julia Carepa (2007-2010). Permitindo-nos assim, a compreensão da extensão do fenômeno do clientelismo na história recente do Estado do Pará.

### Capítulo 3

## A ARENA ORÇAMENTÁRIA E O PAPEL DO LEGISLATIVO

Neste capítulo será discutida a base institucional vigente que disciplina os trâmites do processo de produção e aprovação das leis orçamentárias. Procura-se assim esclarecer, a partir de uma análise preliminar da evolução histórica da relação entre o executivo e o legislativo, alguns dos aspectos mais relevantes da base institucional que regulam a alocação e a distribuição clientelística de recursos públicos pela arena orçamentária.

### 3.1 O Papel do legislativo na arena orçamentária no decorrer da história.

A arena orçamentária, conforme Pereira e Rennó (2001) e Souza (2006) é o lócus estratégico mais importante para a consolidação das relações clientelísticas, pois é por onde os parlamentares e seus projetos institucionais procurarão barganhar a alocação de recursos públicos, que fortalecerão suas influências por entre suas bases eleitorais, para assim se manterem em suas funções representativas. De acordo com isso, Kohama (1991) entende que o Orçamento Público – OP representa o mais importante instrumento político voltado para o planejamento estratégico de recursos ou finanças públicas, que o Estado tem para gerenciar o caráter múltiplo de sua governança por um determinado espaço de tempo, e conseqüentemente exercitar seu *accountability*.

Diante da importância desse instrumento, segundo Kohama (1991) e Musgrave (1974) trona-se necessário compreender o processo de produção orçamentária pública, ou ciclo orçamentário<sup>27</sup>, que resumidamente é um conjunto de mecanismos de gerenciamento das atividades administrativas diretas e indiretas do Estado, que é elaborado com base nos princípios clássicos: anualidade; clareza; unidade orçamentária; universalidade; exclusividade; publicidade; legalidade; equilíbrio; orçamento bruto e não vinculação da

---

<sup>27</sup> O processo de produção orçamentária pública ou o ciclo orçamentário baseia-se nas estimativas sobre o conjunto das Necessidades Financeiras do Governo Central e Estadual – NFGC como parâmetro de acompanhamento sobre o volume da receita e despesas públicas e seus agregados mais relevantes.

receita; uniformidade; assim como dos princípios modernos<sup>28</sup>: simplificação; descentralização e; responsabilização, as mais variadas intervenções e, ou as políticas públicas. Por sua vez, as propostas de leis orçamentárias discutem, aprovam, executam, acompanham e avaliam periodicamente o volume de dispêndios físicos e financeiros da administração pública durante as sucessivas etapas que compõe o ciclo orçamentário público.

Desta forma, a CF determina ao poder executivo a prerrogativa de começar o processo de elaboração da Proposta de Lei Orçamentária - PLO, para que em seguida esta seja enviada para o debate e aprovação no poder legislativo, que por sua vez a reenvia à casa iniciadora para a devida aprovação do chefe do executivo, que em sentido formal transforma a proposta em lei e a publica na imprensa oficial. Pois como vimos: “(...) a constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do legislativo durante o longo período militar. Por outro, a constituição de 1988 manteve muitos dos poderes do legislativo de que foi dotado o poder executivo ao longo do período totalitário.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41).

---

<sup>28</sup> Os princípios clássicos são: (1) anualidade (Art. 34 da Lei n. 4.320/64 e LRF) se refere à limitação temporal do orçamento ao exercício do ano civil; (2) clareza, o processo de produção orçamentária pública deve ser acessível para todos de forma fácil e clara; (3) unidade orçamentária se refere à prerrogativa de que a LDO deve unificar o total das receitas e das despesas; universalidade, (Art. 165, § 8º, da CF) a lei orçamentária deve apresentar o total das receitas e despesas, refletindo assim o verdadeiro perfil dos gastos públicos na sociedade; (4) exclusividade, proíbe a inclusão de propostas estranhas ao fixado a lei orçamentária; (5) publicidade, refere-se à divulgação pública para a efetiva fiscalização dos cidadãos sobre o emprego do erário público; (6) legalidade, refere-se à limitação prevista na CF que estabelece a adequação da peça orçamentária a receita e a despesa; (7) equilíbrio, (Art.167; III) – também conhecido como a “Regra de Ouro”, refere-se à compatibilidade que deve existir entre a realização das despesas e a arrecadação das receitas, a bem do cumprimento das metas fiscais; não-afetação (ou não-vinculação) das receitas, (Art.167; IV) determina que recurso algum seja parcelado ou reservado pelo gestor público para atender outras necessidades que não as planejadas, exceto os parcelamentos de receitas como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, assim como todos aqueles encaminhados aos programas de ações e serviços de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino público, administração tributária, e serviço de garantias às operações de crédito, quando antecipada a receita; (8) uniformidade, determina que as informações devam ser demonstradas de forma homogênea durante os exercícios, no que diz respeito a todos os aspectos da metodologia empregada na elaboração do orçamento, o que facilita as análises no decorrer do tempo.

Os princípios modernos são: (1) simplificação, determina que o processo de produção orçamentária pública deva ser de fácil compreensão; (2) descentralização, determina que as ações planejadas beneficiem os cidadãos, facilitando assim a fiscalização e a cobrança dos resultados pela sociedade junto à unidade administrativa responsável; (3) responsabilização, refere-se ao *responsiveness* que cada gerente ou administrador público tem para com a execução de uma determinada ação do estado.

(...) o poder Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de jure e de fato. (idem, p. 41).

Diante disso, observamos que no decorrer da história a influência dos parlamentares na arena orçamentária vem sendo reduzida desde que a Carta Constitucional Imperial de 1824, determinou que o ciclo orçamentário fosse um instrumento de acompanhamento e avaliação do volume de dispêndios da administração pública. Orientando dessa maneira, que caberia “exclusivamente ao poder executivo, através do ministério da fazenda, que o enviava à assembléia geral para apreciação e votação. Os parlamentares tinham a prerrogativa de discutir com os ministros os destinos dos recursos, proporem emendas e votar o orçamento, o que era feito em dois turnos. No primeiro turno eram votadas as despesas, para em seguida serem fixadas as receitas” (BEZERRA, 1999, p. 52). Uma verdadeira novidade nas técnicas administrativas para a época.

Contudo, segundo Kugelmas e Sola (1999) esse controle é uma consequência das variações cíclicas dos cenários políticos, que, no caso brasileiro pode ser observado desde a 2ª Fase Imperial, a Revolução de 1930, o Estado Novo Vargasista e a Ditadura Militar<sup>29</sup>, ao passo que se comportou de forma politicamente menos centralizadora em todas as fases seguintes. No entanto, apesar dos períodos de reabertura democrática e consequente descentralização do poder executivo sobre o legislativo, parte dos arcabouços legais que limitavam o acesso dos parlamentares a arena orçamentária foram oportunamente mantidos, nas Constituições Federais (exceto a de 1891) que foram posteriormente editadas. Para Manin (1995) e Dahl (1963) o centralismo do executivo é uma consequência da constatação de que o desempenho do poder legislativo junto à sociedade tem diminuído no decorrer da história em todo o mundo, uma vez que isso seria uma consequência da natural vulnerabilidade política e técnica que esse poder está submetido; por esse motivo, o poder executivo tem aumentado o controle sobre a arena orçamentária, tornando-se consequentemente cada vez mais centralizador.

---

<sup>29</sup> Antes da Lei nº. 4.320/1964, o Orçamento Público é classificado historicamente como clássico ou tradicional, suas características mais importantes são que, primeiramente não havia preocupação com o atendimento das necessidades da sociedade; segundo, as necessidades da administração pública não eram levadas em questão; terceiro, o controle contábil exagerado sobre a despesa; e o viés incremental ou inercial da elaboração orçamentária que permitia ajuste nas contas da receita e da despesa.

(...) as emendas orçamentárias são utilizadas de duas formas: para beneficiar as localidades específicas que os parlamentares avaliam como relevantes para o seu futuro eleitoral, e aquelas direcionadas para a produção de políticas de caráter nacional com as quais os parlamentares também pretendem viabilizar suas chances de sobrevivência política (PEREIRA; RENNÓ, 2001, p. 352).

Percebemos então que o poder centralizador do executivo desde 1824 já era evidente, pois segundo Souza (2006) durante o segundo império o imperador já determinava com base nos modernos conceitos contábeis da época, que todas as despesas criadas pelos parlamentares deveriam apresentar as fontes de receitas correspondentes, como contrapartida instrumental para que os dispêndios fossem efetivados. No entanto, esses mecanismos regimentais não ofereciam problemas aos interesses dos parlamentares, primeiro, porque as eleições perdiam relevância diante do poderio da influência dos fatores de poder, como as oligarquias locais que se apresentavam como as efetivas representantes da sociedade, o outro motivo é que não haviam grupos de pressão<sup>30</sup> organizados, que ameaçassem significativamente a competitividade dos parlamentares; além disso, também não haviam mecanismos fiscalizadores confiáveis que combatessem a corrupção em torno da arena eleitoral e orçamentária.

Com o advento de nossa nova forma de governo em 1889, conforme Fausto (2002) uma nova engenharia constitucional materializou nossa primeira carta magna republicana em 1891, consolidando assim o controle das elites políticas nos espaços do poder, permitindo assim que gerenciassem a política nacional. Esta primeira fase republicana “caracterizou-se como altamente conservadora, oligárquica e regionalista.” (NUNES, 2003, p. 48). Desta forma, segundo Bezerra (1999) a nova constituição ao manter o conservadorismo, acabou institucionalizou o personalismo representativo, o patrimonialismo, as influências locais e regionais, que redesenharam os dispositivos constitucionais da área orçamentária. Que por seu turno, garantiu ao poder legislativo as prerrogativas da elaboração, da discussão e da fixação das despesas através do expediente

---

<sup>30</sup> Por grupos de pressão, entendo que são todos aqueles grupos que de uma maneira ou de outra, tentam alcançar seus objetivos junto ao setor privado ou político. No caso do setor público, organizam-se a partir da relação que exercitam junto às instituições do Estado, assim como os partidos políticos. Tornam-se lobistas, ou atores especializadas em acessar e influenciar as arenas certas do poder, a partir de relações muito específicas e pontuais.

das caudas orçamentárias<sup>31</sup>, apresentadas sem a respectiva contrapartida das fontes de receitas e a aprovação no entorno do ciclo orçamentário público, o que conseqüentemente levou as contas públicas ao total desequilíbrio financeiro. O período da república velha ficou conhecido historicamente como a fase da “república oligárquica, ou dos coronéis, e que durou em meio a sucessivas crises até 1930.

“Muitos parlamentares utilizavam a lei orçamentária para a inclusão de despesas e medidas administrativas de caráter pessoal como criação de órgãos públicos em seus municípios, promoções, aumentos salariais, criação de cargos, transferências de funcionários e outros.” (SOUZA, 2006, p. 147).

Ainda sobre a influência da crise econômica de 1929, o Brasil assistiu a chegada do Estado Getulista por meio de um golpe de Estado no ano seguinte, que por sua vez, segundo Fausto (2002) e Mesquita (2008) soube negociar de forma contundente, mas também pragmática e flexível, o apoio das oligarquias estaduais em troca do apoio necessário para que a nova administração enfrentasse os graves problemas sócio-econômicos herdados, ao passo que também criou condições para a tão necessária modernização do Estado brasileiro. Essa estratégia antagônica de enfrentamento e pragmatismo ficou conhecida como “Estado de Compromisso”, e serviu tanto para institucionalizar o patrimonialismo, o paroquialismo das oligarquias estaduais, como para promover a centralização, reorganização e modernização da administração pública a partir da constituição de 1934. Inovações estas que redefiniram também as funções dos poderes na arena orçamentária, afirmando que era preciso "organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico."<sup>32</sup>(CRFB,1934, p. 1).

Com isso, a prerrogativa da elaboração orçamentária voltou a ser do poder executivo, cabendo ao legislativo tão somente o retorno ao espaço do debate e da votação, acrescentando a isso que todas as despesas criadas pelos representantes deste poder deveriam apresentar as fontes de receitas correspondentes, bem como das contrapartidas

---

<sup>31</sup> A “cauda orçamentária” consistia em incluir anexos às tabelas principais do orçamento e podiam ser incluídas a qualquer momento. Este procedimento continha em seu interior o resultado de todas as rubricas da ambição pessoal dos parlamentares.

<sup>32</sup> A frase em questão, está contido no *caput* da Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil – CRFB/1934. Fruto do Estado Vargasista, esta constituição introduziu várias inovações importantes para a agenda eleitoral, educacional, trabalhista, da saúde e resgate da cidadania. No entanto, devido ao “anarcosindicalismo” e o “perigo comunista” ocorrida durante a primeira fase do sindicalismo no Brasil, esta constituição acabou durando apenas um ano, sendo substituído pela Lei de Segurança Nacional nº 38/1935, conhecida como “lei monstro”.

para que os dispêndios fossem efetivados. O executivo centralizou-se novamente e, como se esperava, o processo de redução estratégica das influências oligárquicas locais continuou, na medida em que democraticamente aumentou a participação dos mais variados setores da sociedade no exercício da representação política. Quando então, com o advento da segunda constituição republicana em 1937, instalou-se o regime ditatorial com o Estado Novo Vargasista, que por sua vez, levou ao fechamento do Congresso Nacional, bem como dos canais de comunicação da arena orçamentária para os parlamentares e seus grupos de interesses.

O ciclo orçamentário durante esta fase ditatorial, conforme Bezerra (1999) ficou sob o encargo do inovador Departamento de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda, e posteriormente com o Departamento Administrativo do Setor Público - DASP<sup>33</sup>, que por sua vez foi criado pelo Decreto Lei - DL nº. 579/1938<sup>34</sup> para planejar e monitorar através da premissa do universalismo de procedimentos, mas, também do insulamento burocrático, a execução, a fiscalização do volume do dispêndio das contas públicas, e a ação reguladora do Estado como agente administrativo público sobre a economia. Com isso, o interregno de 1938 a 1945<sup>35</sup> ficou conhecido como a “fase do Estado Administrativo”, e o Estado Vargasista com seu “sistema coordenador” da administração pública sobressaiu sobre os demais poderes constituintes, porque governava através de decretos-lei<sup>36</sup>, especialmente junto as fases da elaboração, execução e fiscalização do ciclo orçamentário.

---

<sup>33</sup> O DASP surgiu em 1938 por força de decreto, para centralizar, padronizar e nacionalizar a administração pública nacional, capacitar expertises e elaborar as propostas de leis orçamentárias, o que incomodou a prática do tradicional clientelismo nos estados. O DASP foi precedido pela Comissão Permanente de Padronização em 1930, Comissão Central de Compras em 1931 e posteriormente com o Conselho Federal do Serviço Público e das Comissões de Eficiência em 1936. Devido à eficácia desse instituto, o governo militar (1964 a 1985) criou o Departamento Administrativo do Pessoal Civil - DAPC, que passou a coordenar o serviço público.

<sup>34</sup> Legislação que substituiu a Lei nº. 23/1891; a Lei nº. 30/1891; a reforma constitucional de 1926 de 1934 e 1936.

<sup>35</sup> Em 1945, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, que substituiu a Inspeção Geral de Bancos criada em 1920, e em 1964 com a Lei nº. 4.595, surgiu o Conselho Monetário Nacional - CMN. Com isso, tornou-se possível um maior controle monetário e, por consequência, um maior controle do perfil programático das metas fiscais.

<sup>36</sup> O termo governo por decreto, também conhecido como "*rule by decree*", segundo Piçarra (1989) descreve situações onde impera a lei marcial e o estado de exceção, onde as ações que regulamentam e administram um país é determinado pelo poder de decreto a autoridade do executivo, que através desse mecanismo estabelecer lei no lugar do legislativo. Com a CF/1988 a Medida Provisória - MP substitui o Decreto Lei - DL.

Findo o período do Estado Novo, conforme Bezerra (1999) o governo de Eurico Gaspar Dutra edita uma nova constituição em 1946 que restabeleceu e inovou vários direitos democráticos. Nesta fase se inicia o período do Estado Desenvolvimentista, restabelecendo com base nas prerrogativas auferidas pela Constituição de 1934, as funções do legislativo no que tange a aprovação e fiscalização da execução orçamentária. Quanto ao executivo, foi mantida a prerrogativa de iniciar o processo orçamentário com a elaboração da proposta, cabendo então ao legislativo a participação na fase do debate, votação e acompanhamento da proposta apresentada pelo executivo.

O executivo continuava a elaborar a proposta orçamentária, mas dependia da aprovação da Câmara e do Senado para sua execução. A proposta era discutida separadamente em ambas as casas onde era emendada e votada. Uma das novidades foi à supressão do dispositivo que impedia a criação de despesas sem a respectiva definição das fontes de receita. A supressão deste dispositivo possibilitou novamente aos parlamentares utilizarem as emendas de acordo com seus interesses eleitorais, canalizando recursos em favor de suas bases eleitorais. (SOUZA, 2006, p. 148).

Então, com o golpe de 1964, novamente observamos a formação de um novo período de centralização do poder executivo com a ditadura militar, que por sua vez governou através de decretos, e novamente o legislativo teve todas as suas prerrogativas junto ao ciclo orçamentário canceladas. Em 1967, durante a primeira fase da junta militar, uma nova engenharia constitucional moldou o perfil intervencionista<sup>37</sup> do Estado, reduzindo o sistema partidário brasileiro a apenas duas legendas ou sub-legendas, (ARENA e MDB)<sup>38</sup>, que por sua vez, passam a representar e congregam a correlação de forças existentes entre os poderes. No entanto, diante do apoio incondicional da expressa maioria dos parlamentares aos interesses do executivo, o acesso a arena orçamentária volta ao legislativo, mas sob a tutela de um executivo ditatorialmente centralizado.

Quanto ao aspecto técnico, com base na experiência estadunidense com orçamento público, sabe-se que desde 1910 eles vinham experimentando através da comissão de eficiência e economia do congresso norte americano, novas técnicas contábeis

---

<sup>37</sup> Ainda durante a primeira fase (1964 a 1968) do regime militar, no governo de Castello Branco (1964 a 1967), foi editada a 6ª CF/1967, que substituiu a de 1946 e o Ato Institucional – AI nº. 3, que se caracteriza por apresentar uma ambivalência entre o neoliberalismo e o intervencionismo. Onde por um lado, propunha a ampliação dos direitos do Estado quanto ao controle econômico, já iniciados em 64 pelos Planos de Ação Econômica – PAEG, por outro lado, em seu Art. 157, validava os princípios da justiça social e os que regem a ordem econômica, introduzidos originalmente pela inovadora CRFB/1934.

<sup>38</sup> Com o advento do pluripartidarismo, das legendas ARENA e MDB surgiram os seguintes partidos: da primeira o PDS, PFL (hoje DEM); e da segunda o PP, PMDB, PTB, PDT e o PT.

orçamentárias com o objetivo de aperfeiçoar as margens de resultado ou desempenho dos recursos públicos, que aperfeiçoaram aquilo que viria a ser denominado posteriormente de *New Public Management*<sup>39</sup> - NPM, e que culminaram com a criação do Sistema de Planejamento denominado de *Planning Programming Budgeting System*<sup>40</sup> - PPBS. Este “*performance budget*”, foi posteriormente recomendado pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL à todos os países membros. O que se comprovou mais tarde como algo imprescindível para que os países se preparassem para a crise econômica decorrente do aumento do preço do petróleo e das alterações econômicas, que marcaram o cenário da década de setenta do século passado.

Com esta recomendação da CEPAL, o governo brasileiro incorporou no ano de edição de nossa 6ª constituição, a técnica contábil do Planejamento do Sistema de Orçamento de Programação<sup>41</sup> através do DL n°. 200/1967, equiparando com essa nova técnica o orçamento a um Plano de Ação do Governo; mas, só através da Portaria n°. 9/1974 é que esta inovação foi devidamente transformada em marco regulatório. Quando em 1999, com a Portaria n°. 42 o Ministério de Orçamento e Gestão transformou o orçamento-programa<sup>42</sup> em um importante instrumento de classificação funcional, compreensão, controle, identificação e planejamento em um determinado período para os objetivos plurianuais do Estado e suas unidades federais. Facilitando assim a operacionalização das ações de Estado.

### **3.2. As atribuições constitucionais do legislativo no ciclo orçamentário.**

Desta forma, o OP é um instrumento de gerenciamento contábil público que caracteriza uma interface entre o Estado e a Sociedade, pois canaliza parte significativa dos recursos do produto nacional para a dinamização de todas as fases do ciclo econômico, através da confecção de um conjunto de decisões macro políticas e econômicas, planejadas

---

<sup>39</sup> O *New Public Management* - NPM ou Nova Gestão Pública, segundo Abrucio (2006) se baseia nos princípios da lógica da competição, primazia da hierarquia burocrática e, Transparência diante da sociedade.

<sup>40</sup> *Planning Programming Budgeting System* - PPBS ou Planejamento do Sistema de Orçamento de programação.

<sup>41</sup> Além da técnica contábil do orçamento-programa e da empregada no período do orçamento tradicional, também existem a técnica do orçamento desempenho, participativo, base-zero, incremental ou inercial, e o de teto fixo.

<sup>42</sup> Quanto ao orçamento-programa podemos afirmar que ele se caracteriza pela determinação e diagnóstico da situação; apresentação das soluções; estabelecimento das prioridades; definição dos objetivos; determinação das tarefas, recursos e dos meios financeiros.

para que os recursos distribuídos regionalmente promovam a manutenção, melhoraria ou a ampliação da cobertura dos serviços públicos, bem como da sustentabilidade da máquina do Estado, especialmente quanto às necessidades estruturais da coisa pública por um determinado exercício administrativo.

No entanto, cabe lembrar que apesar da prática do clientelismo na representação política ser um fenômeno comum em muitos países, segundo Mainwaring (2001) e Nunes (2003) no Brasil este fenômeno pode ser observado historicamente em vários momentos de nosso desenvolvimento histórico. Neste sentido, devido à longevidade e a multiversalidade de suas práticas no decorrer da história política brasileira, este *modus operandi* da representação política, acabou sendo efetivamente enraizado no caldo cultural da sociedade brasileira. Percebe-se, no entanto, que também no decorrer da história vários mecanismos de contensão foram engendrados e institucionalizados pelo executivo, como o universalismo de procedimentos que disciplinou os trâmites no ciclo orçamentário a partir do planejamento e a programação/execução, e que por sua vez diminuiu a influência dos parlamentares na alocação de recursos orçamentários através dos mecanismos criados durante o regime militar<sup>43</sup>.

Para Cruz (1992), estes mecanismos foram: I) O Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, que foi criado pelos Atos Complementares nº. 43 e nº. 76/1969 e que normatizavam a elaboração, a aprovação do projeto orçamentário e, que durava o período correspondente ao mandato presidencial; II) O Programa Geral de Aplicação - PGA, que foi criado pelo Art. 4º do Decreto nº. 70.852/1972, para complementar a elaboração e a aprovação orçamentária referentes aos PND's, que por seu turno eram efetivados pela Coordenação Geral e o Ministério do Planejamento; III) O Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI, que foi criado pelo Ato Complementar nº. 43/1969 e passou a disciplinar as transferências do orçamento do governo federal pela duração de três anos; VI) O Orçamento Anual da União - OAU; V) O Orçamento Monetário - OM, que foi criado a partir do Decreto nº. 84.128/1979 e a Lei nº. 4.595/1964, e que passou a disciplinar a programação monetária e cambial viabilizada pela “reforma bancária”; VI) O

---

<sup>43</sup> Antes do período militar havia a Lei nº. 4.320/1964, que normatizava o Direito Financeiro Nacional - DFN, que disciplinava “a elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Orçamento – SEST<sup>44</sup>, que foi criado a partir da legislação citada no item anterior, e que disciplinava a programação orçamentária referente às empresas públicas; e VII) O Decreto de Programação Financeira - DPF. Com o advento da constituição cidadã, todos esses mecanismos foram incorporados ou substituídos pelo Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, conforme veremos mais a abaixo.

Desta forma, o período de transição do governo militar para a nova república trouxe em 1988 uma nova carta magna adaptada às novas exigências do capital e, as necessidades administrativas contemporâneas do estado democrático. Isso foi possível graças a uma nova engenharia constitucional, que trouxe profundo impacto no processo orçamentário, através de mecanismos como a LDO, e o retorno das prerrogativas legiferantes sobre a análise da pauta orçamentária. Ou seja, a reconquista do direito de debater, aprovar e propor a inclusão de “engrenagens centrais” ou emendas individuais clientares ao orçamento público pelos representantes do legislativo. Com isso, a nova engenharia constitucional preconiza que:

As emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares são aceitas desde que indiquem as receitas necessárias e são vetadas as propostas que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e o distrito federal, conforme o artigo 166 da Constituição Federal. (SOUZA, 2006, p. 131).

Por outro lado, compreende Sanches (1998) e Figueiredo e Limongi (1999) que apesar de nossa nova constituição ter seus méritos, sobretudo devido á inclusão de muitas inovações legais que fortalecem e ampliam a cobertura democrática de nosso estado de direito, por outro lado, eles reconhecem que foram mantidas algumas das principais características centralizadoras ou reguladoras do governo militar, tais como: o poder de veto; o ciclo de maiorias e o controle sobre a agenda; o bloqueio dos debates e aprovação de pautas; e principalmente o controle e a autoria das propostas orçamentárias. Transformando assim, o acesso a arena do OP, em uma efetiva “moeda de troca”, diante da transversalidade de interesses eleitorais que predomina no cotidiano nas relações entre os poderes.

---

<sup>44</sup> O Orçamento – SEST (referente à Secretaria de Controle das Empresas Estatais) foi criado durante o período militar. Hoje, outro mecanismo orçamentário empresta o mesmo acrônimo, trata-se do orçamento geral do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no que tange ao Serviço Social do Transporte.

Sendo assim, para Kohama (1991) o OP brasileiro capta suas receitas através dos tributos federais, estaduais e municipais arrecadados pelo executivo, que por sua vez disponibiliza esses recursos através dos seguintes marcos regulatórios: a C.F/1988; a C.E/1989; a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF nº. 4.320/1964; o Regimento Interno da ALEPA; e todas as demais normas e dispositivos legais (LC nº 101/2000 e os Art. 70 a 72, 165 a 169 e 195; da CF e Art. 34 a 42, e 60) que institucionalizam os trâmites executados durante a vigência das fases do ciclo orçamentário. Dessa forma, nossa constituição cidadã estabelece que a elaboração da Proposta de Lei Orçamentária - PLO e a Proposta Orçamentária Anual - POA seja iniciada pelo poder executivo através da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, de modo a estabelecer metas fiscais e os anexos de Riscos Fiscais<sup>45</sup> vinculadas em equilíbrio com as fontes de receitas disponíveis, para que as ações empreendidas pelo Estado, como regulador da economia e da sociedade, possam aperfeiçoar os níveis de bem estar social. Estabelece ainda que, após a fase inicial, as propostas elaboradas sejam encaminhadas ao legislativo, onde serão devidamente apreciadas, debatidas, fiscalizadas e aprovadas.

Quanto a POA, este é um mecanismo de fundamental importância para o processo de elaboração do OP, uma vez que é a partir dessa proposta que será dimensionado o volume dos recursos públicos que sustentarão financeiramente as despesas da administração pública durante o período planejado. Assim sendo, o modelo orçamentário atual determina que o volume de dispêndios financeiros alocados no OP tem que ser organizado em três instrumentos constitucionais que permitem que a elaboração, o acompanhamento e a avaliação dos recursos disponibilizados no orçamento programa para o bom exercício da administração pública, no decorrer do período do ciclo orçamentário estabelecido. Estes três instrumentos, ou leis periódicas que compõe o OP, são os seguintes: o PPA; a LDO e a LOA.

O Plano Plurianual - PPA, também conhecido como Lei do Plano Plurianual - LPP, cuja prerrogativa constitucional, conforme Capítulo II, Seção I, Art. 165; I, § 1º. e Art. 35, § 2º; I, assim como a Lei Complementar nº 101/2000; da CE/1989, Art. 203 a 213,

---

<sup>45</sup> Metas fiscais, segundo Kohama (1991) se trata daquilo que se espera das metas anuais estabelecidas durante a elaboração econômica, política e jurídica das leis periódicas orçamentárias, como por exemplo, a comparação econômica entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. Quanto aos riscos fiscais, este avaliará os passivos e outros riscos que podem comprometer a execução ótima dos objetivos almejados no orçamento público. As metas podem ser de Receita, Despesa, Primária e Nominal, conforme preceitua a LRF, Lei Complementar nº. 101/00.

e a Lei Estadual n.º. 6.265/1999, obriga sua elaboração orçamentária em todos os Estados da Federação. Esta lei orçamentária determina o volume do dispêndio, organiza os custos de manutenção continuada de alguns programas, estabelece através das diretrizes os objetivos e metas fiscais adequadas às características regionais e setoriais de cada unidade da federação, orienta a alocação dos recursos públicos e garante que a execução será transparente.

Em nível estadual, conforme a CE/1989 e a Lei Orgânica Municipal – LOM/1990, este instrumento será elaborado com a colaboração dos setores da sociedade civil para que no período de quatro anos as metas fiscais tenham o alcance planejado; por sua vez será sancionada no primeiro ano de cada nova administração do executivo. De um modo geral, o período em que a LPP estará à disposição da casa revisora (legislativo) é, do de trinta e um de agosto até vinte dois de dezembro de cada ano, quando então termina o ano legislativo. No entanto a casa revisora estadual poderá realizar o acompanhamento anual (monitoramento e avaliação) em parceria dos órgãos Serviço Federal de Processamento de Dados - SEPOF e Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará - PRODEPA, através dos sistemas informatizados de acompanhamento orçamentário.

O acompanhamento da execução do orçamento é realizado no Pará e em todo o país, por meio de uma rede de sistemas informatizada que dá suporte ao modelo de gestão por resultados<sup>46</sup> do setor público, e que estão interconectados através da Tecnologia de Informação e Comunicação - TIC, que é normatizado pelo *e-governmente*<sup>47</sup>, ou Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico<sup>48</sup> - E-PING. Esses sistemas de gestão permitem que haja maior interconexão, segurança, meios de acesso, organização, eficiência,

---

<sup>46</sup> Para Hilário (2009) a Gestão para Resultados de Desenvolvimento – GpRD, ou a gestão por resultados no setor público, é um marco na história na administração pública nacional, por que utiliza informações que avaliam o desempenho das programações, da execução orçamentária, da gestão de risco, do monitoramento e da avaliação dos resultados. Dando desta maneira condições para que as tomadas de decisões administrativas promovam o desenvolvimento sustentável dos objetivos do Estado.

<sup>47</sup> O *e-governmente* ou governo eletrônico atua em três níveis: administração pública voltada para o cidadão, o mundo dos negócios e para a própria administração pública. A partir daí ele se subdivide em cinco níveis: o institucional, o transacional, o colaborativo, integrando todos os níveis, e a personalização total. Assim, quanto ao ciclo orçamentário público se refere a um nível desses, então a TIC utilizada pela SEPOF e pela PRODEPA, proporciona a interconexão e operabilidade entre os departamentos responsáveis pela manutenção dos dados em todos os poderes constitucionais. No entanto, a experiência paraense tem demonstrado que ano após ano, o patrimonialismo e o insulamento burocrático instalado nestes órgãos têm criado obstáculos que impedem a manutenção dos dados. Dificultando assim, uma ação efetiva do e-gov no Pará.

<sup>48</sup> A Portaria n.º. 05/2005, normatiza o E-PING - os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico ou "e-gov", no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISF.

qualidade e intercâmbio de informações e conhecimento cada vez mais transparentes e democráticos, sobre cada ação administrativa desenvolvida. Como por exemplo, o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, que é gerenciado pelo Ministério da Fazenda, e que facilita a interoperabilidade com a SEPOF e a PRODEPA durante o acompanhamento do PPA. Além desse sistema de acompanhamento, outros órgãos fora desenvolvidos como o Sistema de Orçamento - SORE; a Gestão de Programas do Estado do Pará - GP PARÁ; o Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM; o Sistema de Execução Orçamentária do Estado - SEO; o Sistema de Planejamento Estratégico Institucional - SISPEI; o Sistema de Materiais e Serviços - SIMAS, que possibilitam o acompanhamento integral do OP por instituições como MP, TCU, TCE, TCM, além do legislativo através da CFFO da ALEPA.

Contudo, o acompanhamento integral da execução do orçamento por meio do e-gov nem sempre é possível, porque as informações que deveriam alimentar os sistemas e colaborar com as tomadas de decisões sobre o monitoramento e avaliação das Classificações Funcionais; Pessoal; Manutenção e Finalística de cada um dos projetos atividade e seus respectivos programas, quase sempre estão indisponíveis por motivos de ordem técnica nos Centros de Processamento de Dados - CPD's de cada instituição, ou de insulamento burocrático, o que compromete a elaboração dos relatórios de emendas orçamentárias dos parlamentares, gerando assim relatórios inconsistentes, conforme o relatório do núcleo de planejamento da ALEPA. Por isso, pouco ou nada se sabe sobre a execução dos recursos distribuídos a partir de emendas parlamentares nos períodos estudados.

Quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, conforme preceitua o Art. 165, § 2º, Art. 167 e 169, § 1º da CF, todas as emendas que modifiquem a LOA, ou projetos no mesmo sentido, precisam ser compatíveis também com o PPA, além disso, o Art. 166, da CF e o Art. 203 a 213 da CE/1989 determinam que os limites sobre as emendas parlamentares somente podem ser aprovados caso estejam compatíveis com o PPA e com a LDO. Por sua vez, as emendas incorporadas no OGE ou OGU, devem priorizar as metas fiscais, os anexos de Riscos Fiscais, e as políticas de fomento que decidirão sobre as alterações na legislação tributária, permitindo o desenvolvimento de propostas consistentes estabelecidas previamente pelo PPA, voltadas para o bem estar social, bem como para os objetivos financeiros da administração pública federal e estadual do exercício financeiro

subseqüente. Dentro da esfera do OP, a LDO é considerada estruturalmente como “o esqueleto da lei orçamentária anual”, já que é a partir de suas especificações que a construção da LOA será orientada, pois deverá ainda ser apresentada para a apreciação na casa revisora até o dia trinta de abril e, devolvida para a casa iniciadora (Executivo) até o dia dezessete de julho. Apesar das datas poderem variar para cada UF, elas não podem ultrapassar os limites estabelecidos pela CF. Desta forma a ALEPA vem realizando desde 2008 o acompanhamento anual desta lei através do Sistema de Emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias – SLDO.

A Lei Orçamentária Anual - LOA, ou Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, conforme preceitua o Art. 165, 167 e 169 da CF, o Art. 203 a 213 da CE e a Lei nº. 4.320/1964, determinando a todas as emendas orçamentárias que modifiquem a LOA e por consequência seus projetos, devem ter como diretrizes tanto o PPA como a LDO. Haja vista que, por ser o orçamento propriamente dito, esta lei tem como função constitucional a discriminação, a estimação e a autorização do total das receitas previstas tendo como contrapartida o total das despesas fixadas no orçamento fiscal de cada exercício financeiro. Desta maneira, este instrumento viabilizará ações estratégicas na sociedade através de programas, atividades e projetos<sup>49</sup>, previamente planejadas pelo PPA e priorizadas pelas metas fiscais estabelecidas pelo LDO em função do OGE, levando-se em consideração que o volume dos recursos orçamentários disponíveis, deverá atender os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, tais como as estatais, autarquias, fundações, a seguridade social e os fundos pelo período subseqüente. Quanto ao ciclo orçamentário, a LOA observará os seguintes prazos limites: a casa iniciadora tem até o dia trinta e um de agosto para enviá-la a casa revisora, onde o projeto de lei será apreciado, debatido, alterado e votado na maior comissão do legislativo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMPOF. Depois de sua aprovação no parlamento, o projeto de lei é reconduzido à casa iniciadora até o dia vinte e dois de dezembro, ocasião em que ocorre

---

<sup>49</sup> Define-se o Programa como sendo um conjunto de ações integradas estabelecidas entre o LPP, PPA e o OP, que objetivam o equacionamento de demandas da sociedade. Quanto a Atividade, este se caracteriza por ser um instrumento de ação contínua e permanente governamental de programação utilizado para que o objetivo de um programa seja alcançado. Ainda sobre o governo, cada administração pode estabelecer os títulos de suas atividades. Por sua vez, o Projeto é um instrumento de programação que tem como objetivo o alcance ótimo de um dado programa, através de um conjunto de operações desenvolvidas em um dado período administrativo, e que por sua vez promova a otimização das ações de governança do estado.

o encerramento do ano legislativo, para desta forma ser sancionada pelo chefe do executivo.

Quanto ao Crédito Adicional - CA<sup>50</sup>, este é um mecanismo retificador criado para equacionar os problemas de dotação de caráter suplementar, especial e/ou mesmo extraordinário, que geralmente ocorrem durante a fase de execução orçamentária<sup>51</sup>. Assim, este mecanismo visa atender as necessidades de encaixes no OP do OGE/OGU em função das mudanças de prioridades, com dispositivos que geram o aumento das despesas e demais riscos não planejados ou equivocadamente previstos durante a fase da formulação da LOA, e que se não forem retificadas por este mecanismo podem prejudicar as metas fiscais estabelecidas.

Por seu turno, a CMPOF é um espaço institucional que, segundo (FARHAT, 1996, p. 142), foi criado para “exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária sem prejuízo das demais comissões das duas câmaras do congresso nacional, e dos sistemas de controle interno de cada poder (...)”. Sendo assim, essa comissão é composta por relatores, membros e suplentes indicados pelo colégio de líderes de acordo com os critérios de proporcionalidade, levando assim a uma distribuição mais estratégica das vagas nas subcomissões temáticas que recebem as emendas dos parlamentares<sup>52</sup>, e onde se analisa e elabora em audiência pública os pareceres a respeito das leis periódicas (PPA, LDO e OGE/OGU) e seus respectivos orçamentos: fiscais; de investimento; e da seguridade social. A CMPOF conta com um relator geral, e se subdivide em sete subcomissões temáticas permanentes, cujo relator setorial tem como função analisar e aprovar as propostas das leis periódicas específicas de sua subcomissão, e a conclusão de todas as avaliações em todas as subcomissões se dá no plenário.

---

<sup>50</sup> A base legal deste mecanismo esta nos Art. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964 e, no Art. 167, § 8º da CF/1988.

<sup>51</sup> A execução orçamentária e financeira é composta dos seguintes instrumentos: LOA; Decreto de Programação Orçamentária e Financeira - DPOF; Decretos das Instruções Normativas Normas de Execução - DINNE; Cronogramas de Desembolso - CD.

<sup>52</sup> Conforme a Resolução nº. 01/2001, os parlamentares podem incluir a cada período orçamentário na LOA, no caso das bancadas estaduais de 18 a 23 emendas, variando conforme o número de integrantes por cada bancada; no caso das emendas de bancadas regionais, o número máximo de duas emendas por bancada; no caso das emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara o número máximo é de até cinco emendas por comissão; no caso das emendas de deputados estaduais paraenses, não há limites para a proposição de emendas e recursos. No caso da ALEPA, os critérios voltados para a proposição de emendas individuais e coletivas, de avaliação e de acompanhamento orçamentário em comissões e subcomissões, obedecem a CF/1988 assim como a proporcionalidade geográfica e estrutural do legislativo estadual.

(...) o ultra-presidencialismo estadual se caracteriza, pelo fato de, no Brasil serem os governadores o centro incontestável no processo de governo, por meio do controle de outros poderes e de toda a dinâmica da política estadual. Existiria um pacto homologatório entre os governadores e os deputados estaduais, pelo qual os legisladores aprovam sem maiores as iniciativas do executivo em troca de recursos clientelistas (...) (SANTOS, 1994, p. 16).

No que se refere o OP, cabe acrescentar que conforme normatiza a Lei Orçamentária Municipal – LOM, o regimento interno municipal, a CE e o regimento interno das assembleias legislativas, no caso dos orçamentos estaduais, estes especificam as datas e os procedimentos para a participação popular quando na fase de elaboração do PPA, ainda no primeiro ano do mandato do chefe do executivo; na LDO, anualmente no primeiro semestre; e no PLO, sempre no segundo semestre de cada ano. No entanto, se a participação democrática dos setores da sociedade civil nas decisões sobre a alocação de recursos para gastos e investimentos, poderia imprimir maior eficiência para a gestão pública, por outro lado, diante da experiência brasileira e mais particularmente da paraense, essa participação tem se mostrado como mais uma mecanismo de cooptação para maquiagem as ações de conexão eleitoral, na medida em que devido à falta de informações claras sobre a participação popular e principalmente falta de interesses dos cidadãos, essas audiências públicas têm servido para que grupos de interesses se manifestem de forma partidarizada a favor de pautas clientelísticas previamente combinadas.

### **3.3 Como as emendas dos parlamentares são elaboradas.**

Para Souza (2006) o desempenho dos parlamentares na ALEPA, diante dos mecanismos de monitoramento, planejamento e avaliação do volume do dispêndio da administração pública, diferenciam muito pouco em cada exercício financeiro, quando comparados com níveis representativos, por que seguem os ditames disciplinadores da CF e seu arcabouço legal. Que por sua vez, estabelece que no espaço parlamentar orçamentário, o número de participantes e relatores, os membros indicados pelo colégio de líderes, a instituição que exerce o *gatekeeping power*<sup>53</sup> junto a mesa diretora e seu “ciclo de maiorias”, a distribuição estratégica de cargos nas subcomissões, e por conseguinte disciplinam o exercício das atividades parlamentares, direcionando-as para ações coletivas

---

<sup>53</sup> Pela expressão “*gatekeeping power*”, entendo que é ação de gerência ou o poder de controle sobre os trâmites de uma ou várias arenas decisórias, que um grupo/colegiado e suas subdivisões exercem num determinado contexto político, como a orçamentária por exemplo.

junto as suas bancadas ou frentes supra-partidárias. Haja vista que, “o controle do processo orçamentário pelo executivo acabou por dotá-lo de uma “moeda” política de baixo custo e extremamente útil para ser trocado por apoio político da sua coalizão no congresso.” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267). Desta forma, o executivo estará sempre em uma situação de vantagem durante as negociações que ocorrem em torno da arena orçamentária.

No entanto, afirma Figueiredo e Limongi (1995) e Mesquita (2008) que apesar das negociações realizadas no entorno da arena orçamentária, o executivo pode obstruir as distribuições de recursos, por que apesar “da LOA ser autorizativa, ou seja a lei autoriza os gastos, mas não impõe sua execução” (idem, p9). Além disso, Souza (2006) afirma que os relatores têm rejeitado quase, ou totalmente o número de emendas individuais, como pode ser exemplificado mais a frente no primeiro período estudado. Por esse motivo, apesar das emendas individuais serem aprovadas, nada garante que elas sejam realmente executadas pelo executivo, uma vez que isso se deve ao perfil centralizador<sup>54</sup> desse poder. Contudo, apesar do desestímulo que este procedimento possa gerar nas expectativas eleitorais de um determinado parlamentar, é interessante perceber que independentemente do período da legislatura, o comportamento parlamentar mais freqüente, continua sendo o do desenvolvimento de ações direcionadas para a distribuição clientelística de recursos públicos através de emendas orçamentárias individuais.

(...) A abordagem partidária afirma que as comissões existem para favorecer os objetivos políticos dos partidos majoritários e as comissões seriam seus “carteis legislativos”(…) já a abordagem informacional admite que as comissões seriam agentes facilitadores dos “ganhos de especialização” fundamentais para a coleta e distribuição de informações aos congrevistas e para aproximar as políticas de seus resultados desejáveis – possibilitando, assim, a reeleição(…) (LEMOS, 2005, p. 40)<sup>55</sup>.

### **3.4 As Emendas Parlamentares.**

Conforme o processo legislativo, no que tange os trâmites internos da casa revisora observados durante o mandato, os parlamentares podem apresentar suas propostas de destinação de receitas a um ou mais programas do projeto de lei do orçamento, por meio

---

<sup>54</sup> Caracteriza-se o ultra-presidencialismo pela regulação ou centralização excessiva dos executivos estaduais sobre os demais poderes, especialmente sobre o Legislativo, no decorrer da história política brasileira.

<sup>55</sup> Cox e McCubbins (1993) e Khrebiel (1991 e 1998) apud Lemos (2005).

dos seguintes tipos de emendas: Aditiva, Substitutiva, Modificativa, Supressiva, Subemenda e Aglutinativa.

i) Aditiva, quando a emenda apresenta alguma novidade incorporada na proposta original;

ii) Substitutiva, quando a emenda apresenta uma substancial alteração em sua proposta original;

iii) Modificativa, quando a emenda apresenta alguma modificação sem alterações significativas sobre o texto da proposta original;

iv) Supressiva, quando a emenda cancela ou anula o texto da proposta original;

vi) Subemenda, quando a emenda é apresentada única e exclusivamente pela comissão permanente, quer seja modificando, suprimindo ou mesmo substituindo os textos iniciais das propostas; e

vii) Aglutinativa, quando a emenda apresentada se caracteriza por uma união de dois ou mais textos iniciais de emendas ou subemendas, trazem dois terços das assinaturas dos representantes que compõe a proposição, e devem ser apresentadas depois do encerramento dos debates e antes das votações no plenário. Os líderes e os parlamentares só podem assinar somente uma emenda do tipo aglutinativa<sup>56</sup>.

Quanto ao encaminhamento das emendas parlamentares, este segundo Sanches (1997) obedece às prescrições estabelecidas no Art. 166, § 3º, da CF, quanto à aprovação das propostas de inclusão de emendas na LDO, como por exemplo:

i) É obrigatório que as emendas não aumentem o volume da despesa sobre o total do orçamento, sendo necessário para isso que os parlamentares consigam identificar e comprovar os possíveis equívocos ou omissões nas receitas elaboradas;

ii) É obrigatório que as emendas, independente do tipo apontem a origem recursos das outras programações que serão cancelados, uma vez que é da transferência desses

---

<sup>56</sup> Conforme preconizam o Art. 171 a 175 da Resolução 834/03; Art. 253 do Regimento Interno; Art. 166 da CF/1988; Art. 175 da CE/1989 e LRF nº101/00.

recursos que as emendas propostas serão viabilizadas sem onerar os gastos sobre o total do orçamento;

iii) É obrigatório que as emendas não cancelem os gastos administrativos com recursos humanos, juros, amortização de dívida, transferências constitucionais, benefícios previdenciários, e

iv) É obrigatório que as emendas tenham efetiva compatibilidade com as diretrizes estabelecidas nas leis plurianuais e de diretrizes orçamentárias.

Desta forma, segundo Sanches (1997) há dois níveis de intervenção que as proposições de emendas parlamentares devem atentar: primeiro, a que estipula o limite máximo de vinte emendas; as apresentadas coletivamente, como de bancadas estaduais e dependendo de sua proporcionalidade, variam de dezoito e até o máximo de vinte e três emendas; às apresentadas por bancadas regionais, até duas emendas; e às apresentadas pelas comissões permanentes tanto do Senado quanto da Câmara, onde cada comissão pode apresentar até cinco emendas; o segundo nível de intervenção se refere ao volume de recursos disponibilizados para a alocação de emenda parlamentares individuais. Outro fator importante que tem contribuído com o expressivo número de propostas de emendas individuais rejeitadas é a significativa ausência de expertises da área orçamentária no quadro da assessoria técnica da maioria dos parlamentares, pois ao conferir cada uma das propostas e seus respectivos pareceres da relatoria da CFFO da ALEPA, encontrei as seguintes características:

i) Emendas que apresentam incompatibilidade da receita disponível nas fontes de receita e natureza das despesas;

ii) Emendas que apresentam incompatibilidade quanto à indicação de transferências de recursos não previstas de receitas de um poder para o outro, conforme preceitua a Lei nº. 31.723/10 que define os limites orçamentários para todos os poderes constitucionais;

iii) Emendas que apresentam incompatibilidade quanto à indicação do montante dos recursos pretendidos que ultrapassam, sobrepõe os limites determinados no LOA, contrariando assim a legislação vigente;

iv) Emendas que apresentam incompatibilidade quanto à indicação de transferências dos recursos do Estado para a educação infantil, o que por lei é responsabilidade dos municípios;

v) Emendas que não indicam a natureza das despesas, fonte das receitas com a indicação do cancelamento, diante dos recursos orçamentários pretendidos;

vi) Emendas que apresentam incompatibilidade quanto à indicação do cancelamento, justificativas especificadas corretamente ou mesmo especificadas, fontes de recursos de acréscimo e valor correspondente;

vii) Emendas que apresentam incompatibilidade quanto a indicação à conversão regular das fontes de receitas pertencentes a origem e as vinculações legais diferentes;

viii) Emendas que apresentam incompatibilidade quanto à indicação a natureza da despesa e fonte de receita, como Outras Despesas Correntes - ODC por Investimento e etc;

ix) Emendas que apresentam incompatibilidade quanto a não indicação do município (base eleitoral) beneficiado, assim como da não indicação do município cancelado.

Como vimos, a arena orçamentária é de fundamental importância para o Estado atingir os objetivos de sua agenda política de caráter múltiplo e, fazer o *accountability* perante a sociedade. Responsabilidade esta que também é dividida com o legislativo, que neste caso, debate, altera a proposta de lei com emendas e, aprova ou não o orçamento antes de reenviá-la a casa iniciadora, para a devida sanção presidencial e publicação no diário oficial. No entanto, percebe-se que muito embora hajam acordos de bancada harmonizados com os interesses da agenda do executivo estadual, limitando a inclusão de emendas ao projeto de lei, a precariedade técnica na elaboração dessas emendas é uma constante que também tem prejudicado a aprovação dessas “engrenagens centrais”.

## Capítulo 4

### O CLIENTELISMO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

Este capítulo tem por finalidade avaliar a produção parlamentar quanto ao destino dado às emendas individuais e, sua relação com a idéia de manutenção e ampliação das áreas de influencia eleitoral; o tipo de política proposta pelos parlamentares na proposição das emendas individuais; avaliar os tipos das emendas individuais liberadas de cada deputado; se as emendas foram propostas pelos parlamentares da base aliada; quando foram liberadas; se houve retorno eleitoral e, se as emendas foram liberadas oportunamente próximas a votações importantes, nos períodos de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010.

Nos capítulos anteriores vimos muitos pontos de vista sobre o fenômeno do clientelismo no legislativo, bem como a estratégia da distribuição de recursos públicos paroquiais por meio de emendas orçamentárias individuais voltadas principalmente para a reeleição. Contrários a essa premissa, Limongi e Figueiredo (2005) e Amorim Neto e Santos (2002) entendem que a prática do clientelismo no legislativo brasileiro é um equívoco que os estudos comparados têm cometido, porque não levam em consideração a *Constituency electoral*, as dificuldades regimentais impostas pela CF para a liberação de emendas individuais, além do que a reeleição como *payoff* não seria o principal objetivo, mas apenas um deles no conjunto de estratégias do parlamentar. Por outro lado, os autores Pereira e Rennó (2001), Ames (2003) e Bezerra (1999) entendem que apesar de termos um marco regulatório que disciplina o rito parlamentar nacional e subnacional, no tocante a arena orçamentária, é inegável a existência de complexas redes de trocas paroquiais, jogos institucionais individuais organizados coletivamente, bem como negociações que se desenvolvem e perpassam esta arena, que objetivam principalmente a manutenção do *status quo* representativo por meio do retorno eleitoral positivo de suas áreas de influência clientelística.

#### **4.1 - Novas regras para a migração partidária.**

O sistema partidário brasileiro é caracteristicamente pouco institucionalizado e subdesenvolvido, apresenta baixo enraizamento representativo perante uma sociedade habituada ao personalismo representativo e ao fetichismo do poder; mas este sistema também apresenta regras eleitorais que fomentam uma alta competitividade político-profissional, que compromete a consistência ideológico-programática e estimula a prática das Migrações Partidárias – MP's. Desta forma conferindo ao grande número de agremiações políticas existentes uma importância apenas simbólica, que, no entanto, é responsável por inúmeras distorções representativas em nossa experiência republicana.

Então, objetivando minimizar essas distorções, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ da Câmara dos Deputados do CN aprovou a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº. 23/2007. Também conhecida como a “Mãe de Todas as Reformas”. Este novo marco regulatório procurou equacionar as distorções causadas pela prática das MP's no sistema partidário, que somente foi interrompida durante os interregnos do Estado Novo e da Ditadura Militar, mas que ganhou novo fôlego com a extinção da fidelidade compulsória, depois que a EC nº. 25/1985 foi editada. Além dessa PEC, o Tribunal Superior Eleitoral<sup>57</sup> - TSE editou a Resolução nº. 22.610/2007, reforçando assim o Art. 87 da Lei nº. 4.737/1965 do Código Eleitoral - CE, que por sua vez já disciplinava que para o candidato ser eleito, precisaria ingressar em um partido e assim efetivar sua inscrição junto ao TRE, usando o número da sigla partidária durante a campanha.

Desta forma, a Resolução nº. 22.610/2007 reforça em seu artigo primeiro que o partido interessado pode pedir a apreciação para todos os casos de infidelidade sem justa causa que tenha sofrido, mas também garante em seu parágrafo § 3º, que todo requerente de uma dada desfiliação tem o direito de pedir uma declaração de existência de justa causa ao partido que esta deixando. Salvaguardando-se assim em casos de incorporação ou fusão entre partidos; criação de nova legenda partidária; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e demais “circunstâncias políticas” conseqüentes de grave

---

<sup>57</sup> Além da Resolução nº. 22.610/2007, o TSE editou de forma complementar o Art. 23 do Código Eleitoral, em conformidade com a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, através dos Mandados de Segurança – MS nº. 26.602, 26.603 e 26.604, que a punibilidade para os infiéis se aplicará somente para as desfiliações observadas, de 27 de março de 2007, para os representantes eleitos pelo sistema proporcional, e após 16 de outubro de 2007, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

discriminação pessoal. Por sua vez, o Art. 2º ao 6º, e o 12, disciplinam aos requerentes<sup>58</sup> que os pedidos de reintegração dos mandatos deverão ser apreciados pelo Tribunal de Justiça Eleitoral - TJE de cada estado no máximo em sessenta dias. Caso seja julgado procedente pelo relator, conforme o Art. 10 dessa mesma Resolução será expedido uma solicitação de reintegração e perda do mandato para as instâncias competentes do legislativo local, para que desta maneira seja dada posse ao suplente da vaga no prazo máximo de dez dias. Além disso, conforme o Art. 11, a decisão do relator é irrecorrível, mas poderá ser revista no momento do julgamento final.

O impacto inicial que esse marco regulatório causou logo nos primeiros meses no meio político nacional foi segundo Magno (2008) considerável, pois gerou inúmeras solicitações de reintegração de mandato, curiosamente vindas principalmente do próprio Ministério Público – MP, conforme preceitua o Art.127, CF/88 e, não dos partidos políticos ou mesmo dos eleitores. Dito isso, se por um lado este a atuação jurisdicional desta instituição pode ser entendida como uma resposta ao individualismo ou apatia cívica do eleitorado brasileiro, por outro nos faculta supor a existência de arranjos<sup>59</sup> entre os políticos e seus antigos partidos, voltados para a preservação dos mandatos, bem como da cooptação ou falta de engajamento político da sociedade.

Atualmente ainda ocorrerem mudanças de cadeiras nos parlamentos brasileiros, mas o volume e a velocidade das migrações diminuíram consideravelmente, e de um modo geral, esse marco regulatório pode ser considerado como um importante avanço para a modernidade e fortalecimento de nosso sistema partidário, pois confirma que o mandato pertence efetivamente aos partidos políticos; servindo desse modo como uma trava de

---

<sup>58</sup> Neste caso o requerente poderá ser o representante eleito, o partido mandatário ou o MP. Sendo que esta instituição, conforme preceitua o Art. 3º, tem competência para se manifestar pela reivindicação dos mandatos nos casos em que os partidos, quando motivados por circunstâncias políticas regionais, não o façam. O requerente terá que juntar provas documentais da desfiliação denunciada quando cedida pelo partido, apresentar o máximo de três testemunhas, e se necessário, justificadamente solicitar outras provas quando em poder de terceiros, como de repartições públicas por exemplo. O prazo de resposta do tribunal é de sessenta dias a contar do recebimento da denúncia, para que a Justiça Eleitoral cobre as devidas explicações. Decorrido este prazo, o tribunal terá até quarenta e oito horas para escutar as testemunhas e em seguida julgará o pedido sem a necessidade de dilação probatória.

<sup>59</sup> Neste período, dos vinte e oito partidos de todos os blocos ideológicos, quinze protocolaram pedidos de reintegração pela perda de cargo, foram eles: DEM, PSDB, PMDB, PPS, PP, PV, PT, PDT, PR, PTB, PP, PRP, PSL, PRTB e PSB. Eles requereram a Justiça Eleitoral, só nos primeiros meses da edição do marco regulatório, cento e quarenta e sete pedidos de reintegração. Cabe ressaltar que o partido preferido pelo político infiel paraense neste período é o PMDB, depois o PSC, o PDT e o PTN e, que 70% dos pedidos de cassação em todo o país foram propostos pelos MPes.

segurança que possibilita a correção de distorções ou costuras partidárias, que a rigor, sempre surgem diante de circunstâncias políticas promissoras.

#### **4.2 A conquista das bases eleitorais através das emendas parlamentares.**

Cabe inicialmente informar que, metodologicamente centralizei minhas pesquisas na produção parlamentar anual de emendas, especialmente sobre os dados das emendas individuais nos dois períodos estudados por este trabalho. Contudo, encontrei inúmeras falhas<sup>60</sup> na tabulação e organização dos dados referentes à produção anual destas. Por esse motivo, procurei tomar como ponto de referência central a análise dos dados a partir da leitura dos relatórios anuais da CFFO, para então conferir cada proposta de emenda disponível.

Como vimos anteriormente, tanto para Pereira e Rennó (2001), Pereira e Mueller (2002), quanto para Ames (2003) e Bezerra (1999) o principal objetivo do parlamentar é sua reeleição e para isso engendrará ações distributivas de conexão eleitoral, junto as suas áreas de influência eleitoral por meio de emendas inclusas no orçamento. Isso posto, ofereço evidências em minha pesquisa de que tanto a hegemonia do executivo, os mecanismos institucionais, os “ciclos de maiorias” e a falta de expertises da área orçamentária, principalmente em meio às minorias parlamentares, não impedem que jogos institucionais voltados para a conexão eleitoral sejam desenvolvidos pela expressa maioria dos representantes, a cada nova legislatura e independentemente do cenário político predominante.

Desta forma, apesar do contexto político e do regimento interno permitir a proposição de emendas livres dos limites de quantidade e de recursos, podemos observar que na ALEPA a opção pela distribuição de recursos econômicos orientados por meio da arena orçamentária para áreas de influencia espalhadas por todo o Estado, dependerá do nível de compartilhamento, ou de dominância que os parlamentares exercem sobre elas. Segue-se aí a lógica da relação custo-benefício, já que a importância estratégica que a

---

<sup>60</sup> Com relação aos dados das emendas do primeiro período (2003 a 2006), a expressa maioria das emendas: individuais, de comissão, de bancada e de outros órgãos públicos que foram aprovadas, retiradas ou rejeitadas, não existem mais. Pois, os dados uma vez lançados nos relatórios anuais da CFFO, dispensariam a necessidade de preservação desses documentos; segundo os servidores da CFFO e do arquivo da ALEPA em março de 2011.

geografia eleitoral apresenta para cada proponente influenciará na produção das emendas individuais e sua relação com a disponibilidade de recursos.

Quanto a isso, podemos observar com base nos relatórios anuais da CFFO<sup>61</sup>, que durante todo o período da 15ª legislatura, foram produzidas três mil quinhentas e setenta e cinco propostas de emendas, no entanto apenas doze emendas foram aprovadas e dessas, apenas uma era emenda de cunho individual. Por sua vez, durante todo o período da 16ª legislatura foram produzidas quatro mil trezentos e vinte propostas de emendas, sendo que mil duzentas e duas foram aprovadas, e dessas apenas quatrocentos e oito eram emendas individuais. Conforme podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 1 – Número de emendas individuais aprovadas e sua destinação territorial no período de 2003 a 2010.

| Orçamento       |      | ALEPA    |              |        |           |               |        |
|-----------------|------|----------|--------------|--------|-----------|---------------|--------|
|                 |      | Emendas* | Município(s) | Estado | Emendas** | Municípios(s) | Estado |
| Ana<br>Julia    | 2010 | 819      | 716          | 103    | 106       | 92            | 14     |
|                 | 2009 | 401      | 316          | 85     | 194       | 157           | 37     |
|                 | 2008 | 311      | 274          | 37     | 83        | 73            | 10     |
|                 | 2007 | 1088     | 761          | 326    | 25        | 18            | 7      |
| Simão<br>Jatene | 2006 | 728      | 0            | 11     | 1         | 1             | 0      |
|                 | 2005 | 736      | 0            | 0      | 0         | 0             | 0      |
|                 | 2004 | 497      | 0            | 0      | 0         | 0             | 0      |
|                 | 2003 | 440      | 0            | 0      | 0         | 0             | 0      |

Fonte: CFFO/ALEPA

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas<sup>62</sup> \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

Outra análise que se faz necessária sobre o volume de emendas orçamentárias apresentadas na ALEPA, é que parte delas é direcionada para as bases eleitorais onde sua atuação é pequena ou mesmo inexistente. Haja vista que, segundo a literatura, mais de 70% de todos os municípios estariam fora da área de influência direta do parlamentar, enquanto que as bases dominadas estão sempre sujeitas a alguma infiltração de novas influências. No entanto, essas estratégias de ampliação da área de influência, segundo Souza (2006) *apud* Carvalho (2003) classificam o parlamentar em dois níveis de atuação clientelística: a primeira de cunho protecionista, quando no início da vida representativa do parlamentar, onde este ainda tem pouca experiência, influência e poder de barganha; e a segunda fase é a expansionista, quando o parlamentar tenta além de proteger seu domínio, também

<sup>61</sup> Relatórios Anuais da CFFO referentes ao OGE: PL n.º. 96/2003; PL n.º. 126/2004; PL n.º. 189/2005; PL n.º. 158/2006; PL n.º. 295/2007; PL n.º. 185/2008; PL n.º. 233/2009; e PL n.º. 135/2010.

<sup>62</sup> As emendas podem ser aprovadas, retiradas e as rejeitadas.

ampliar sua influência sobre os redutos dos adversários, para assim melhorar seu desempenho eleitoral. Seguindo esta lógica destaque como exemplo: o deputado Airtom Faleiro do PT destinou 55% do volume total dos recursos distribuídos por suas emendas e foi reeleito; a deputada Simone Morgado do PMDB destinou 68% do volume total dos recursos distribuídos por suas emendas e foi reeleita; o deputado Miriquinho Batista do PT destinou 100% do volume total dos recursos distribuídos e foi reeleito. Assim, a produção e destinação de recursos públicos por meio de emendas individuais, durante a 16ª legislatura da ALEPA caracterizou bem o ciclo protecionista/expansionista.

Tabela 2 - Número de emendas apresentadas em relação aos municípios considerados como redutos e não redutos no período de 2003 a 2010.

| Orçamento       |      | ALEPA             |                     |             |                 |
|-----------------|------|-------------------|---------------------|-------------|-----------------|
|                 |      | Total de Emendas* | Emendas Aprovadas** | Redutos (%) | Não Redutos (%) |
| Ana<br>Julia    | 2010 | 819               | 106                 | 83,23       | 16,77           |
|                 | 2009 | 401               | 194                 | 85,41       | 14,59           |
|                 | 2008 | 311               | 83                  | 81,32       | 18,68           |
|                 | 2007 | 1088              | 25                  | 84,17       | 15,83           |
| Simão<br>Jatene | 2006 | 728               | 1                   | 100         | 0               |
|                 | 2005 | 736               | 0                   | 0           | 0               |
|                 | 2004 | 497               | 0                   | 0           | 0               |
|                 | 2003 | 440               | 0                   | 0           | 0               |

Fonte: ALEPA

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas. \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

Para Souza (2006) *apud* Carvalho (2003) conforme o cenário político dominante, a alta competitividade representativa e eleitoral e, ou estratégias político-profissionais, os parlamentares tanto podem desenvolver ações clientelísticas de efeito protecionista em suas bases eleitorais, como também querer expandir suas áreas de influência em meio a ações de efeito universalista, compartilhando assim as bases dos seus concorrentes. No entanto, a análise do duo dominância/compartilhamento de ação parlamentar no período proposto é de difícil confirmação, porque o padrão de alocação e distribuição das emendas é o mesmo tanto para os parlamentares com maior ou menor influência sobre suas bases eleitorais. Desta forma, quando analisamos o perfil distributivo das emendas orçamentárias junto aos redutos eleitorais, dos cento e quarenta e três municípios distribuídos nas doze

Regiões de Integração<sup>63</sup>, observamos inicialmente que os parlamentares paraenses compartilham a influência que exercem sobre cada base, ou seja, cento e vinte e quatro, ou 85% municípios paraenses são altamente compartilhados pelos parlamentares, enquanto que apenas vinte dois ou 15% se caracterizam como dominados<sup>64</sup> efetivamente, conforme o percentual de 70% estabelecido pela metodologia deste trabalho.

Diante disso, poucos foram os parlamentares que tiveram influência suficiente para dominar suas bases no período da 15ª legislatura, como por exemplo: a deputada Josefina Aquino que recebeu 75% dos votos em Monte Alegre, na RI do Baixo Amazonas; o dep. Eduardo Costa que recebeu 76% dos votos em Nova Timboteua, na RI do Caeté; o dep. Pioneiro que recebeu 77% dos votos em Bom Jesus do Tocantins, na RI de Carajás; o dep. Ubiratam Barbosa que recebeu 80% dos votos em Chaves, na RI do Marajó, e Conceição do Araguaia, na RI do Xingú; o dep. Marcio Miranda que recebeu 83% dos votos nos município de Inhangapí, na RI metropolitana de Belém; e etc. Conforme quadro anexo nº 12. Por sua vez, os parlamentares que dominaram suas bases no período da 16ª legislatura foram: o dep. Alexandre Von que recebeu 92 % dos votos de Santarém, na RI do Tapajós; a deputada Ana Cunha que recebeu 76% dos votos dos municípios, das RI do Marajó, Tocantins e Capim; a deputada Josefina Aquino que recebeu 93% dos votos de municípios da RI Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas; o dep. Dr. Soares que recebeu 91 % dos votos de municípios da RI Metropolitana de Belém; o dep. Manoel Pioneiro que recebeu 82 % dos votos de municípios da RI Metropolitana de Belém, Capim e Carajás; e etc. Conforme quadro anexo nº 11.

Apesar das estratégias universalistas serem frequentes, para Souza (2006) a atuação mais corrente é a que tenta garantir as influências sobre os redutos eleitorais

---

<sup>63</sup> A subdivisão territorial em Regiões de Integração - RI permite a identificação de demandas homogêneas dentro da diversidade sócio-econômica regional dos 143 municípios paraenses, de forma mais abrangente do que a subdivisão territorial em Micro e Meso-Regiões, ainda utilizados pelo IBGE. Assim, o governo do Estado do Pará, através da Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR vem utilizando este instrumento de gestão no planejamento regional, com base na Lei Estadual nº. 7.024/2007 e nº. 1.006/2008, fomentando assim o planejamento descentralizado do desenvolvimento regional de forma integrada e sustentável, através de políticas públicas pelo PPA, além de criar paradigmas para a edificação de um pacto federativo mais colaborativo. As RI no Pará são 12, e por sua vez estão subdivididos em quatro níveis hierárquicos. São eles: 1º Nível: (1) Metropolitana, com 5 municípios; (2) Guamá, com 18 municípios; (3) Caetés, com 15 municípios; 2º Nível: (4) Carajás, com 12 municípios; (5) Araguaia, com 15 municípios; (6) Baixo Amazonas, com 12 municípios; (7) Tocantins, com 11 municípios; 3º Nível: (8) Capim, com 16 municípios; (9) Lago de Tucuruí, com 7 municípios; (10) Xingú, com 11 municípios; e 4º Nível: e (11) Marajó, com 15 municípios, (12) Tapajós, com 6 municípios.

<sup>64</sup> Metodologicamente considero como áreas de dominação, apenas municípios onde o volume de votos obtidos ficou acima de 70% sobre o total recebido pelo segundo colocado.

realmente dominados e ou compartilhados. Haja vista que, a volatilidade eleitoral, à alta competitividade político-profissional, além do surgimento de novos competidores a cada certame eleitoral, são fatores que despertam o bom senso da construção de novas estratégias de conexão eleitoral voltadas para a manutenção, ou reconquista de áreas de influencia comprometidas pelas ações universalistas de outros concorrentes, do mesmo ou de outros níveis representativos, ou ainda de ambos em parceria. Observado assim o custo-benefício, os representantes tendenciosamente procurariam desenvolver mais políticas do tipo *pork barrel* de cunho localistas, do que de cunho universalista. Desta forma:

A prática localista tem se mostrado a estratégia dominante nos padrões de competição que se estabelecem na política paraense, independente da conformação geográfica das bases eleitorais dos parlamentares. (idem, 2006, p. 159).

Tabela 3 - Emendas apresentadas ao orçamento estadual pelos parlamentares da ALEPA de acordo com padrão de votação e natureza da emenda no período de 2003 a 2010.

| Orçamento    |      | ALEPA     |            |               |            |
|--------------|------|-----------|------------|---------------|------------|
|              |      | Dominado  |            | Compartilhado |            |
|              |      | Local (%) | Global (%) | Local (%)     | Global (%) |
| Ana<br>Julia | 2010 | 6,07      | 0,00       | 81,03         | 12,70      |
|              | 2009 | 3,98      | 0,00       | 89,26         | 6,76       |
|              | 2008 | 1,10      | 0,00       | 87,55         | 11,35      |
|              | 2007 | 0,21      | 0,00       | 90,81         | 8,98       |
| Simão        | 2006 | 0         | 0          | 100           | 0          |
|              | 2005 | 0         | 0          | 0             | 0          |
| Jatene       | 2004 | 0         | 0          | 0             | 0          |
|              | 2003 | 0         | 0          | 0             | 0          |

Fonte: ALEPA/T.R.E

Analizamos acima o perfil da destinação das emendas empregadas pelos parlamentares, se para redutos locais ou globais, dominados ou compartilhados; se para redutos ou não redutos; e se destinavam a proteger ou ampliar suas influencias clientelísticas nas bases eleitorais. Agora, passaremos a analisar o porquê dos recursos orçamentários serem direcionados em sua expressa maioria para suas bases eleitorais no interior do Estado do Pará, enquanto que uma parcela muito pequena é destinada para a Capital; ainda que esta também seja um importante colégio eleitoral e área de influencia

para muitos parlamentares estaduais. Pois, das quatrocentas e nove emendas especificamente individuais aprovadas no período de 2003 a 2010, apenas cinquenta e cinco delas foram destinadas para a capital do Estado, ou seja, 11,22%; enquanto que todas as demais foram destinadas ao interior, ou seja, 98,78%. Conforme podemos observar abaixo.

Tabela 4 - Emendas individuais apresentadas ao orçamento por parlamentares estaduais em relação à capital x interior, no período de 2003 a 2010.

| Orçamento |      | ALEPA |         |       |          |       |
|-----------|------|-------|---------|-------|----------|-------|
|           |      | Total | Capital | %     | Interior | %     |
| Ana       | 2010 | 819   | 49      | 5,98  | 770      | 94,03 |
|           | 2009 | 401   | 16      | 4,00  | 385      | 96,02 |
| Julia     | 2008 | 311   | 14      | 4,50  | 297      | 95,44 |
|           | 2007 | 1088  | 87      | 8,00  | 1.000    | 92,00 |
| Simão J   | 2006 | 125   | 1       | 1,00% | 11       | 13,75 |
|           | 2005 | 153   | 0       | 0     | 0        | 0     |
| Jatene    | 2004 | 55    | 0       | 0     | 0        | 0     |
|           | 2003 | 106   | 0       | 0     | 0        | 0     |

Fonte: ALEPA

Desta forma, a destinação de recursos orçamentários para uma capital só é interessante se o parlamentar tiver ali um reduto de significativo peso eleitoral. Sobretudo, porque são espaços com alta transversalidade de interesses políticos, por isso são altamente compartilhados por inúmeros *players* dos mais variados níveis de representação política, além disso, apresentam uma alta complexidade na distribuição dos recursos orçamentários, devido ao caráter difuso que representa. Além do risco da opinião pública capitalizar eleitoralmente a iniciativa de outro concorrente, em detrimento daquele que realmente destinou os recursos. Por essa razão, as capitais são preteridas pela maioria dos parlamentares estaduais quando na destinação dos recursos clientelistas.

No entanto, diante das variações de cenário que o contexto político apresenta continuamente, a atuação do parlamentar estadual dependerá exclusivamente de sua capacidade de adaptação e constante re-organização em jogos e sub-jogos institucionais

coletivos de configuração partidária ou suprapartidária, de um ou vários espectros ideológicos. Todavia, esses jogos institucionais podem gerar circunstâncias políticas que tanto fortalecem como desequilibram a correlação de forças dentro do parlamento. Por esse motivo é que, para Mainwaring (2001), Lima Jr (1997), Lamounier e Meneguelo (1983) faz-se necessário mapear cientificamente a correlação de forças dos partidos em blocos ideológicos frente ao sistema político, objetivando com isso entender o comportamento territorial dos partidos e seus representantes posicionados a direita, ao centro ou a esquerda<sup>65</sup> dos interesses da agenda do executivo nas duas legislaturas.

#### **4.3 O contexto político no Pará durante o período de 2003 a 2006.**

Desta forma, para entendermos o panorama político que predominou no Pará durante o período que marca a primeira administração de Simão Jatene do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, iniciarei minha análise pelas eleições majoritárias de 2002. Pois, segundo Magno (2008) este pleito se caracterizou pelo elevado número de denúncias sobre corrupção, bem como pela flagrante polarização da mídia local em apoio aos candidatos que formaram o panorama político eleitoral deste período, dando assim ao pleito, mais uma vez um ritmo já conhecido na história política do Pará.

Apesar do significativo número de abstenções de votos, tanto para eleição dos parlamentares estaduais como para governador, o candidato pela coligação “União pelo Pará”, Simão Robison de Oliveira Jatene<sup>66</sup>, venceu no segundo turno a candidata Maria do Carmo Martins Lima do PT, tornando-se assim o 39º chefe do executivo estadual, com

---

<sup>65</sup> O costume do mapeamento ideológico dos representantes e dos partidos políticos em blocos divididos em direita, centro e esquerda, tem sua origem na Assembléia Nacional Constituinte de 1789 durante a Revolução Francesa. Quando os parlamentares que se posicionavam favoráveis à agenda republicana, sentavam-se à direita do presidente da assembléia, por sua vez, quando se posicionavam contrários a agenda do governo, estes se sentavam a esquerda. Por seu turno, Norberto Bobbio (2001) compreende que o mundo político é polarizado entre a direita e a esquerda, sendo que resumidamente à direita ou a situação se caracterizaria pela defesa ao individualismo, a propriedade privada, ao tradicionalismo ou conservadorismo, a divisão entre as classes sociais, entre outros; além disso, teria outras variações dentro do mesmo espectro ideológico, indo da centro-direita à extrema direita; já à esquerda, ou a oposição se caracterizaria pelos ideais de igualdade étnica, de gênero, defesa dos direitos trabalhistas e mais contemporaneamente pela defesa do meio ambiente, entre outros, e teria outras variações dentro do mesmo espectro ideológico, indo da centro-esquerda à extrema esquerda; por sua vez, há um terceiro bloco considerado inclusivo, denominado como central, com ideais da direita e da esquerda reunidos, formando uma posição intermediária.

<sup>66</sup> Valéria Pires Franco foi à vice-governadora durante este período. Nas eleições proporcionais seguintes foi lançada pelo Partido da Frente Liberal - PFL como candidata a prefeitura de Belém, mas perdeu para seu antigo aliado, Dulciomar Costa.

51,72% dos votos recebidos<sup>67</sup> do colégio eleitoral, mantendo assim por mais quatro anos<sup>68</sup> o PSDB como a mais importante legenda do cenário político estadual<sup>69</sup>. Sua administração se caracterizou pela predominância do perfil do “governo unificado”<sup>70</sup>, sobretudo facilitada pela manutenção da gramática política Tucana no trato da correlação de forças no parlamento estadual, que foi iniciada com Almir Gabriel em 1995. Dessa maneira, Simão Jatene garantiu que o super-presidencialismo estadual fosse mantido por quase todo este período, o que refletiu consequentemente na arena orçamentária.

Desta forma, o exercício legislativo de 2005<sup>71</sup> dá um exemplo claro das “variações cíclicas dos cenários políticos” de Kugelmas e Sola (1999), quando observamos que alguns escândalos vieram a público ligando o nome do governador e, rapidamente motivaram a criação de alianças partidárias e suprapartidárias no entorno da apresentação de duas propostas de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI. Sendo uma referente à Cervejaria Paraense S.A - CERPASA e, a outra sobre os gastos que o governo teve em 2004, com rubrica da propaganda e publicidade. Contudo, a bancada governista, então liderada pelo dep. Bira Barbosa conseguiu a força de arranjos político-institucionais, que fossem arquivadas as propostas com a maioria dos votos, em uma plenária presidida

---

<sup>67</sup> Nas eleições de 2002 os dados do T.R.E confirmam que durante o primeiro turno, dos 3.569.333 registrados compareceram 2.776.988 eleitores, ou 78% que escolheram os deputados estaduais, dos quais 2.323.934 foram nominais, ou seja 65%, 330.918 votos foram de legenda, ou seja 9%, 69.523 foram de brancos e 52.392 foram nulos, e um total de 121.915 eleitores, ou seja 3,41% do eleitorado estadual que deixaram assim de votar para deputado estadual. A desistência foi maior no caso do voto para os candidatos a governador do estado, de um total de 205.835 de votos nulos, com 66.575 votos em branco, e as abstenções somaram 1.064.748, o que corresponde a 29,83%.

<sup>68</sup> O PSDB ficou no poder do executivo do Estado do Pará por doze anos consecutivos. Os primeiros dois mandatos (1995 a 2003) com Almir José de Oliveira Gabriel e o terceiro (2003 a 2006), com Simão Robison Oliveira Jatene, que encerrou esta primeira fase da administração Tucana.

<sup>69</sup> Nessa mesma eleição, segundo Magno (2008), as coligações que concorreram tiveram as seguintes composições partidárias: (1) PMDB (PMDB); (2) PTC (PTC); (3) PGT (PGT); (4) PSTU (PSTU); (5) Frente Trabalhista (PDT, PTB, PPS, PTN); (6) O Pará para Todos (PT, PC do B, PCB, PL, PMN); (7) União pelo Pará (PSDB, PPB, PFL, PSD, PRP, PV, PT do B, PRONA, PSDC, PRTB, PST); (8) O Pará nas Mãos do Povo (PSB, PSL, PSC, PHS, PGT, PTC).

<sup>70</sup> Segundo Lemos (2005) o governo unificado ocorre quando o partido que comanda o executivo mantém a maioria das cadeiras do parlamento durante toda uma legislatura.

<sup>71</sup> Segundo os jornais da época, o escândalo da CERPASA veio a público depois que uma operação conjunta entre várias instituições federais investigaram as edificações desta empresa em 2004, e encontrou informações pertinentes ao perdão de R\$ 47 milhões da dívida fiscal, em troca de um suposto pagamento de R\$ 16,5 milhões para Simão Jatene e seu staff. O outro escândalo é o da propaganda, divulgado depois que uma matéria investigativa que foi veiculada no jornal O Diário do Pará, no qual destacava a exorbitância dos valores pagos pelo governo do estado para empresas de propaganda e publicidade, algo em torno de R\$ 41,6 milhões. Apesar da importância desses escândalos, observamos que o PMDB e o PT oportunizaram o surgimento deste fato político, para o primeiro deixar a base aliada e se juntar à esquerda na solicitação das CPI's, ensaiando assim uma parceria estratégica que se comprovaria nas eleições de 2006, quando então o PMDB apoiou Ana Julia Carepa do PT para o governo do estado. Quanto às denúncias, essas ainda correm em segredo de justiça.

pelo dep. Cezar Colares do PSDB, evitando assim os riscos de uma possível desestabilização da governabilidade no Estado. No entanto, esse evento tornou evidente a exaustão dessa primeira fase de doze anos da administração tucana, por esse motivo, novos arranjos políticos visando às próximas eleições majoritárias começaram a ganhar forma no interior da ALEPA e, as eleições seguintes comprovaram isso.

De um modo geral, as “variações cíclicas do cenário político” eleitoral desse período estimularam uma elevada mudança de cadeiras entre os parlamentares estaduais, sendo que nos últimos dois anos da 15ª legislatura, a infidelidade ou Migração Partidária - MP levou vinte dos quarenta e um representantes, ou 49% do total, a mudarem de partido atrás das concorridas vantagens político-profissionais, distribuídas em troca do apoio parlamentar ao governo tucano. Durante esse período, o fenômeno do super-presidencialismo estadual conseguiu inibir, com apoio de sua coalizão, o surgimento de uma oposição mais forte. Mas que, ao contrário dos blocos de centro e de direita, somente os parlamentares do bloco ideológico da esquerda mantiveram alguma coerência ideológica na migração entre os partidos. Desta forma, os blocos ideológicos neste período foram compostos pelos seguintes partidos com cadeira no parlamento:

- i) Centro (PSDB, PMDB e PDT);
- ii) Esquerda (PT; PPS; PC do B; PSB e PSOL); e
- iii) Direita (PFL; PL; PTB; PSD, PST e PPB);

Diante disso, observamos que no período de 2003 a 2006 o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB conseguiu eleger além do chefe do executivo estadual, sete parlamentares com apoio da coligação denominada “União pelo Pará”. Esta bancada experimentou os efeitos da MP's, pois recebeu mais cinco parlamentares, chegando assim a contar com doze em sua bancada, mas no final da legislatura sofreu duas desfilições e terminou com dez cadeiras; desses, apenas cinco parlamentares originalmente eleitos foram mantidos na próxima legislatura. Assim, a bancada do PSDB se tornou a mais influente da ALEPA, o que por consequência contribuiu para predominância da administração tucana durante esse período. Quanto à produção de emendas orçamentárias, os parlamentares originalmente eleitos por essa bancada apresentaram durante esse

período, um total de cento e setenta e seis emendas individuais, ou 31% do total do bloco, mas nenhuma foi aprovada.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB concorreu às eleições de 2002 sem alianças partidárias no primeiro turno em 2002, contou com Rubens Nazareno como candidato, no segundo turno se alinhou a candidatura da deputada Maria do Carmo Martins do PT, pela coligação denominada “O Pará para Todos”. Apesar deste partido não ter sido bem sucedido na campanha para governador, no entanto conseguiu eleger oito representantes na ALEPA, mas no decorrer da legislatura também sofreu os efeitos da mudança de cadeiras<sup>72</sup> em seus quadros, pois perdeu quatro e recebeu cinco parlamentares, terminando assim com nove representantes em sua bancada ao todo, sendo que desses parlamentares originalmente eleitos, três foram mantidos no parlamento no certame eleitoral seguinte. Quanto à produção legislativa, seus representantes propuseram no total cento e sessenta e duas emendas individuais, ou 7 % do total do bloco, e nenhuma foi aprovada.

Por sua vez, o Partido Democrático Trabalhista - PDT concorreu às eleições participando da coligação denominada “Frente Trabalhista” durante o primeiro turno, quando então apoiou a candidatura de Hildegardo Nunez ao governo, por sua vez no segundo turno se alinhou ao PSDB e sua frente partidária. Neste pleito, o PDT elegeu dois parlamentares que migraram no decorrer da legislatura, mas recebeu três outros e terminou o mandato com duas cadeiras em sua bancada, pois desses apenas dois parlamentares foram mantidos. A produção parlamentar desses parlamentares originalmente eleitos foi de duzentos e vinte emendas individuais por durante toda a legislatura, ou 39% do total das

---

<sup>72</sup> Joaquim Passarinho foi eleito como representante do PMDB, mas migrou primeiro para o PSD e terminou o mandato no PTB. O deputado Hélio Leite não concorreu na campanha seguinte, por que concorreu e foi eleito em 2004 à prefeitura de Castanhal. Seu suplente, Deley Santos, permaneceu no partido até o final da legislatura e na campanha seguinte foi eleito para a 16ª legislatura representando a bancada do PV - Partido Verde. Faisal Salmem foi eleito originalmente pelo PMDB, mas migrou primeiro para o PTB e terminou o mandato no PSDB. José Megale foi eleito pelo PMDB, mas migrou primeiro para o PL e terminou o mandato no partido do governador. O deputado Helder Barbalho licenciou-se da ALEPA em 2004 para concorrer à prefeitura de Ananindeua, ocasião em que foi eleito. Foi substituído pelo suplente, Gabriel Guerreiro, que permaneceu no partido até o final da legislatura e na campanha seguinte foi eleito pelo Partido Verde - PV. O deputado Luiz Cunha se desligou do mandato no início de 2006 para concorrer pela segunda vez à vaga de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado - TCE, deixada vaga por Coutinho Jorge que se aposentara. Além dele, também concorreram o deputado André Dias e Junior Hage. Em seu lugar na ALEPA, assumiu o primeiro suplente, Pio X do PDT, que já havia integrado a comissão de Ação Integrada do executivo estadual.

proposições apresentadas durante o quadriênio por esse bloco, apesar disso, nenhuma delas conseguiu ser aprovada pela CFFO. Conforme os dados abaixo.

Tabela 05 – Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco central durante a 15ª legislatura.

| Parlamentares      | ALEPA           |                 |       |        |                  |                  |
|--------------------|-----------------|-----------------|-------|--------|------------------|------------------|
|                    | Partido em 2003 | Partido em 2006 | T.EI* | T.EI** | Condição em 2002 | Condição em 2006 |
| Tetê Santos        | PSDB            | PSDB            | 3     | 0      | Reeleita         | Reeleito         |
| André Dias         | PSDB            | PSDB            | 24    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| César Colares      | PSDB            | PSDB            | 29    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| Mário Couto        | PSDB            | PSDB            | 0     | 0      | Eleito           | Não Concorreu    |
| Joaquim Passarinho | PSDB            | PTB             | 6     | 0      | Eleito           | Reeleito         |
| Martinho Carmona   | PSDB            | PDT             | 35    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| Zeca Araújo        | PSDB            | PSDB            | 79    | 0      | Reeleito         | Não Concorreu    |
| Hélio Leite        | PMDB            | PMDB            | 0     | 0      | Reeleito         | Não Concorreu    |
| Antônio Rocha      | PMDB            | PMDB            | 15    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| Ana Cunha          | PMDB            | PMDB            | 30    | 0      | Eleita           | Reeleita         |
| Faisal Salmem      | PMDB            | PSDB            | 0     | 0      | Reeleito         | Não Concorreu    |
| José Megale        | PMDB            | PSDB            | 44    | 0      | Eleito           | Reeleito         |
| Bira Barbosa       | PMDB            | PSDB            | 3     | 0      | Reeleito         | Não Concorreu    |
| Helder Barbalho    | PMDB            | PMDB            | 9     | 0      | Eleito           | Não Concorreu    |
| Luis Cunha         | PMDB            | PDT             | 61    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| João de Deus       | PDT             | PSB             | 167   | 0      | Eleito           | Não Reeleito     |
| Pio X              | PDT             | PMDB            | 53    | 0      | Eleito           | Não Reeleito     |

Fonte: TRE/TSE e ALEPA.

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

Com relação aos parlamentares dos quatro partidos que integraram o bloco ideológico de esquerda na ALEPA neste período, observamos que o PT durante a campanha eleitoral de 2002 liderou a coligação “O Pará para Todos”, mas sua candidata Maria do Carmo perdeu no segundo turno das eleições. No entanto, o PT conseguiu eleger cinco parlamentares, recebeu ainda mais dois integrantes de outras bancadas do bloco da direita, mas perdeu três de seus representantes originais<sup>73</sup>, terminando assim com quatro cadeiras no parlamento. Por ser o principal partido da frente de oposição, esses parlamentares originalmente eleitos produziram uma mil cento e cinquenta e três emendas

<sup>73</sup> Marcio Miranda se elegeu como representante do PT, mas migrou primeiro para o PDT e terminou o mandato no PFL. Eulina Rabelo se elegeu como representante do PPS, mas migrou primeiro para o PSD e terminou o mandato no PFL. O deputado Denimar Rodrigues que originalmente era do PSB, foi eleito como prefeito de São Félix do Xingú em 2004, e em seu lugar foi nomeado Arnaldo Jordy, primeiro suplente do PPS, que neste pleito também já havia concorrido à prefeitura de Belém.

individuais, ou 82% do total das proposições apresentadas ao OGE durante esse período, sendo que durante todo este período apenas uma emenda individual da dep<sup>a</sup>. Araceli Lemos foi aprovada. Quanto aos representantes originalmente eleitos pelo partido, apenas quatro deles foram mantidos no parlamento estadual na eleição seguinte.

Todos os demais partidos que compuseram o bloco da esquerda durante a 15<sup>a</sup> legislatura no estado do Pará eram de partidos denominados pejorativamente como “partidos nanicos”<sup>74</sup>, como por exemplo o Partido Popular Socialista<sup>75</sup> - PPS que durante o primeiro turno fazia parte da coligação “Frente Trabalhista” e no segundo turno apoiou a candidata da frente “O Pará para todos”. Nesse certame, o PPS conseguiu eleger apenas um parlamentar que migrou ao final do período, mas recebeu um infiel de outra bancada. No entanto, durante este período este parlamentar originalmente eleito produziu cinquenta e quatro emendas individuais, ou 4% do total das proposições apresentadas por este bloco ideológico, sendo que este representante não pleiteou a reeleição no concurso eleitoral seguinte.

Quanto ao Partido Socialista Brasileiro – PSB este elegeu dois parlamentares, mas terminou o período legislativo com apenas um, enquanto que a produção dos parlamentares originalmente eleitos foi de oitenta emendas individuais, ou 3% do total das proposições apresentadas no decorrer deste período, e nenhuma delas foi aprovada; seus parlamentares não foram reeleitos. Por seu turno, o Partido Comunista do Brasil - PC do B foi representado pela deputada Sandra Batista durante todo o exercício legislativo, sendo que esta representante produziu cento e cinquenta e três emendas individuais, ou 6% do total das proposições enviadas a CFFO, que por sua vez não aprovou nenhuma delas; Esta representante não foi reeleita. Os dados pertinentes à produção de emendas individuais e das demais legendas integrantes deste bloco pode ser conferida na tabela abaixo.

---

<sup>74</sup> Por “partido nanico”, entendo que é toda aquela legenda que em uma determinada eleição tenha conseguido uma inexpressiva participação eleitoral e por consequência, um reduzido número de cadeiras no parlamento de qualquer esfera representativa. De acordo com a experiência partidária brasileira pós-constituente, essas pequeníssimas agremiações que também são conhecidas como “partidos de aluguel”, são usadas estrategicamente pelos partidos maiores em jogos e sub-jogos institucionais de múltiplas arenas, com o objetivo de ampliar o tempo da coligação no horário eleitoral gratuito televisivo; para promoverem mais candidaturas; auferirem estrategicamente mais financiamento de campanha; para denegrir a imagem dos candidatos concorrentes de outras coligações; para aumentarem o quociente eleitoral; para viabilizarem manobras de bancada através de migrações partidárias, e etc.

<sup>75</sup> O PPS surgiu como legenda em 1992 devido ao término do modelo socialista soviético e ideológico comunista em todo o mundo, que levou ao desmembramento do Partido Comunista Brasileiro - PCB.

Tabela 06 – Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco da esquerda durante a 15ª legislatura.

| Parlamentares     | ALEPA           |                 |       |         |                  |                  |
|-------------------|-----------------|-----------------|-------|---------|------------------|------------------|
|                   | Partido em 2003 | Partido em 2006 | T.Em* | T.Em ** | Condição em 2002 | Condição em 2006 |
| Valdir Ganzer     | PT              | PT              | 352   | 0       | Eleito           | Reeleito         |
| Araceli Lemos     | PT              | PSOL            | 280   | 1       | Reeleita         | Não Reeleita     |
| Júnior Ferrari    | PT              | PTB             | 0     | 0       | Eleito           | Reeleito         |
| Airton Faleiro    | PT              | PT              | 497   | 0       | Eleito           | Reeleito         |
| Marcio Miranda    | PT              | PFL             | 275   | 0       | Eleito           | Reeleito         |
| Eulina Rabelo     | PPS             | PFL             | 54    | 0       | Eleita           | Não Concorreu    |
| Denimar Rodrigues | PSB             | PPS             | 71    | 0       | Eleito           | Não Reeleito     |
| Pio Neto          | PSB             | PTB             | 9     | 0       | Eleito           | Não Reeleito     |
| Sandra Batista    | PC do B         | PC do B         | 153   | 0       | Reeleita         | Não Reeleita     |

Fonte: TRE/TSE e ALEPA.

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

Quanto aos parlamentares dos seis partidos que integraram o bloco da direita (PFL; PL; PTB; PSD, PST e PPB), e que na maior parte da legislatura compuseram a bancada governista, destaca-se a participação do Partido da Frente Liberal - PFL. Haja vista que, apesar deste partido não ter conseguido eleger nenhum representante, soube articular oportunamente e conseguiu ser favorecido em várias ocasiões durante a legislatura com a infidelidade partidária de cinco parlamentares que migraram para suas fileiras, criando desta forma condições para este partido tivesse seus interesses representados no parlamento. Entretanto, devido à ausência de quase todas as propostas de emendas individuais no arquivo da ALEPA nesse período, tornou-se impossível afirmar com exatidão, dados sobre o ano e o volume de proposições apresentadas por cada parlamentar<sup>76</sup> que migrou para este partido, por durante toda a legislatura<sup>77</sup>.

Por seu turno, o Partido Liberal – PL originalmente elegeu quatro parlamentares, mas no decorrer da legislatura também sofreu com o efeito das MP's, pois viu sua bancada ser esvaziada e, ficou sem representação no legislativo estadual no restante do período.

<sup>76</sup> Metodologicamente, cabe informar que devido ao critério utilizado neste trabalho, a contabilidade das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares que migraram para este partido foi lançada nos partidos que os elegeram, para assim evitar a duplicidade do montante e para facilitar também ao leitor a conferência dos dados nas tabelas correspondentes.

<sup>77</sup> O PFL surgiu a partir de uma dissidência do antigo Partido Democrático Social - PDS, que por sua vez tem sua origem na extinta legenda Aliança Renovadora Nacional - ARENA, que por sua vez atuou durante o governo militar defendendo os interesses do regime. Em 2007, após um processo de modernização de sua ideologia liberal diante das tendências internacionais, esta legenda passou a se chamar DEMOCRATAS - DEM.

Sendo que, dos parlamentares originalmente eleitos por esta legenda apenas dois foram reeleitos, e a produção de emendas individuais deles totalizou duzentas e trinta e duas, ou 58% de todas as proposições produzidas neste bloco, por durante toda a legislatura. O Partido Trabalhista Brasileiro – PTB conseguiu eleger cinco parlamentares, mas somente um permaneceu na legenda até o final do mandato, todos os demais migraram para as legendas do bloco central, reforçando assim a base aliada do executivo. Dos parlamentares originalmente eleitos, apenas três deles foram reeleitos e a produção de emendas individuais deles foi de sessenta e nove, ou 16% de todas as proposições apresentadas neste bloco e, mais uma vez nenhuma obteve a aprovação.

O Partido Social Democrático – PSD conseguiu eleger dois parlamentares, que por sua vez migraram no decorrer da legislatura, recebeu dois outros que também não permaneceram por muito tempo, e por fim esta legenda acabou o período sem representação parlamentar. Dos representantes originalmente eleitos, apenas um foi reeleito, e apresentaram durante toda a legislatura quarenta e seis propostas de emendas individuais, ou 10 % do total produzido neste bloco, sem aprovação. O Partido Social Trabalhista – PST elegeu dois parlamentares e chegou a contar com mais um parlamentar, mas esta legenda também sofreu os efeitos das MP's<sup>78</sup>, terminando assim sem nenhuma representação na casa. Dos originalmente eleitos, apenas um deles foi mantido no pleito seguinte, e a produção de emendas totalizou sessenta e uma, ou 14 %, do total das proposições individuais enviadas a CFFO, também sem aprovação.

O Partido Progressista Brasileiro<sup>79</sup> - PPB coligou-se durante as eleições de 2002 ao PSDB, e como conseguiu eleger dois parlamentares, este partido seguiu a lógica da campanha eleitoral e também compôs a base governista na ALEPA, ajudando a base aliada a fortalecer o predomínio da gramática super-presidencialista neste período. Mas este partido também experimentou os efeitos da MP's, pois veio a perder um parlamentar e

---

<sup>78</sup> Os demais parlamentares das outras legendas como PP, PSC e PSOL, devido à migração partidária no parlamento durante a 15ª legislatura, contaram com cinco parlamentares ao todo e estes apresentaram cento e quatro emendas individuais ou 4,2% do total de emendas, sendo que apenas um foi reeleito.

<sup>79</sup> A origem desta legenda remonta, assim como a de muitos partidos do espectro centro-direita, à extinta ARENA, legenda esta que representava os interesses do executivo durante o regime militar (1964 a 1985). No entanto deixou de existir com a abertura política em 1985, quando então surgiu o Partido Democrático Social - PDS, que por sua vez deu origem à outros partidos, como por exemplo, o Partido Progressista Reformador - PPR em 1993. Este, após fundir-se com o original Partido Progressista - PP em 1993, passou à se denominar como Partido Progressista Brasileiro - PPB. Então em 2003, diante das tendências internacionais passou à se denominar novamente como PP, chegando também fazer parte da base aliada no congresso nacional durante a maior parte do período do governo de Lula (2003 a 2006).

recebeu outro, terminando assim com o mesmo número de representantes que começou a legislatura. Sendo que dos parlamentares originalmente eleitos por este partido, ambos foram reeleitos<sup>80</sup> e, a produção de emendas individuais deles foi de apenas trinta e uma, ou 7% do total produzido neste bloco, sem que também nenhuma delas fosse aprovada. Os dados da produção de emendas individuais dos partidos que compuseram o bloco ideológico da direita podem ser conferidos na tabela abaixo.

Tabela 07 – Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco da direita durante a 15ª legislatura.

| Parlamentares       | ALEPA           |                 |       |        |                  |                  |
|---------------------|-----------------|-----------------|-------|--------|------------------|------------------|
|                     | Partido em 2003 | Partido em 2006 | T.EI* | T.EI** | Condição em 2002 | Condição em 2006 |
| Alessandro Novelino | PL              | PSC             | 74    | 0      | Eleito           | Reeleito         |
| Luiz Afonso Sefer   | PL              | PFL             | 21    | 0      | Eleito           | Reeleito         |
| Zé Carlos Antunes   | PL              | PP              | 45    | 0      | Eleito           | Não Concorreu    |
| Mário Cardoso       | PL              | PT              | 92    | 0      | Reeleito         | Não Reeleito     |
| Bosco Gabriel       | PTB             | PSDB            | 13    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| Cipriano Sabino     | PTB             | PFL             | 40    | 0      | Reeleito         | Não Concorreu    |
| Luiz Anaice         | PTB             | PMDB            | 16    | 0      | Eleito           | Reeleito         |
| Arthur Tourinho     | PTB             | PMDB            | 0     | 0      | Eleito           | Não Reeleito     |
| Elza Miranda        | PTB             | PSDB            | 0     | 0      | Reeleita         | Não Reeleita     |
| Haroldo Martins     | PPB             | PFL             | 10    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| José Neto           | PPB             | PP              | 21    | 0      | Reeleito         | Reeleito         |
| Suzana Lobão        | PSD             | PL              | 0     | 0      | Eleita           | Não Concorreu    |
| Regina Barata       | PSD             | PT              | 46    | 0      | Eleita           | Reeleita         |
| José Soares         | PST             | PMDB            | 24    | 0      | Reeleito         | Não Concorreu    |
| Eduardo Costa       | PST             | PTB             | 37    | 0      | Eleito           | Reeleito         |

Fonte: TRE/TSE e ALEPA.

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

De acordo com as tabelas abaixo podemos observar a produção anual e o total de emendas individuais apresentadas e aprovadas, por cada bloco ideológico durante a 15ª legislatura.

<sup>80</sup> O depº. Zé Carlos Antunes (PL) deixou de concorrer no pleito seguinte, por entender que sua candidatura poderia incorrer no desvio da intenção de votos, necessários para a eleição de Manoel pioneiro (PSDB), seu irmão. Cipriano Sabino foi eleito representando o PTB, mas migrou primeiro para o PPB e terminou o mandato no PFL. Não concorreu ao mandato seguinte porque assumiu o cargo de conselheiro do TCE. Haroldo Martins foi eleito representando o PPB, mas migrou primeiro para o PMDB e terminou o mandato no PFL. Suzana Lobão foi eleita representando o PSD, mas migrou primeiro para o PST e terminou o mandato no PL. José Soares foi eleito representando o PST, mas migrou primeiro para o PL e terminou o mandato no PMDB.

Tabela 08 - Número de emendas individuais apresentadas por bloco durante a 15ª legislatura.

| Legislatura | Bloco Ideológico |        |          | Total |
|-------------|------------------|--------|----------|-------|
|             | Direita          | Centro | Esquerda |       |
| 2003        | 106              | 152    | 182      | 440   |
| 2004        | 55               | 124    | 318      | 497   |
| 2005        | 153              | 163    | 420      | 736   |
| 2006        | 125              | 119    | 484      | 728   |
| Total       | 439              | 558    | 1.404    | 2.401 |

Fonte: CFFO/ALEPA

Tabela 09 - Número de emendas individuais aprovadas por bloco ideológico durante a 15ª legislatura.

| Legislatura | Bloco Ideológico |        |          | Total |
|-------------|------------------|--------|----------|-------|
|             | Direita          | Centro | Esquerda |       |
| 2003        | 0                | 0      | 0        | 0     |
| 2004        | 0                | 0      | 0        | 0     |
| 2005        | 0                | 0      | 0        | 0     |
| 2006        | 0                | 0      | 1        | 1     |
| Total       | 0                | 0      | 1        | 1     |

Fonte: CFFO/ALEPA

Apesar dos inúmeros casos de infidelidade partidária ocorridos durante a legislatura, observamos que dos dezessete parlamentares estaduais<sup>81</sup> que integraram originalmente o bloco central (PSDB; PMDB e PDT), estes pertenceram na maior parte da legislatura à base aliada e apresentaram quinhentos e cinquenta e oito propostas de emendas individuais, ou seja, 23% do total das emendas apresentadas. Quanto aos nove parlamentares que integraram os cinco partidos que compuseram o bloco da esquerda (PT; PPS; PC do B; PSB e PSOL<sup>82</sup>), estes apresentaram durante o período legislativo um mil quatrocentos e uma emendas individuais, ou 58% do total de emendas propostas. Por sua vez, cabe ressaltar que dos quinze parlamentares que integraram o bloco da direita (PFL; PL; PTB; PSD, PST e PPB) durante a maior parte da legislatura, eles apresentaram quatrocentas e trinta e nove emendas individuais, ou 18% do volume total apresentado.

<sup>81</sup> Dentre os grupos de interesses representados na ALEPA durante esta legislatura, a Federação da Agricultura do Estado do Para – FAEPA era representada pelos seguintes deputados estaduais: Cezar Colares do PSDB; Antônio Rocha e José Megale do PMDB; Marcio Miranda e Junior Ferrari do PT; Alessandro Novelino do PL; Bosco Gabriel do PTB; e José Neto do PPB. Segundo Silva Junior (2008).

<sup>82</sup> O Partido Socialismo e Liberdade - PSOL surgiu como uma nova proposta partidária da esquerda, depois que denúncias sobre compra de votos, formação de quadrilha, peculato, corrupção ativa, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e gestão fraudulenta, foram veiculadas pela revista VEJA em maio de 2005 envolvendo principalmente a alta cúpula do PT e do poder executivo nacional, então chefiado por Luis Inácio Lula da Silva, e que culminou no escândalo do mensalão. Este escândalo levou a uma crise interna do partido, que fez com que muitos dissidentes saíssem e formassem um novo partido.

Sendo que de todas as emendas individuais propostas nos quatro anos da legislatura, como já foi citado acima, apenas uma proposta foi aprovada pela CFFO<sup>83</sup> e, pertencia ao bloco da esquerda, todas as demais foram rejeitadas ou mesmo retiradas, conforme os pareceres, pelos próprios proponentes devido a supostos erros técnicos.

Confirma-se então que, apesar da rejeição da expressa maioria das emendas orçamentárias individuais apresentadas, a principal estratégia dos parlamentares não é outra se não a de alcançarem a reeleição por meio dessa arena do poder, mesmo em meio a um ambiente altamente competitivo e independente do cenário político. Observa-se ainda que, o perfil do executivo neste período é fortemente centralizador, o que permitiu a bancada governista e o colégio de líderes articularem com as demais bancadas em favor da agenda do executivo, utilizando como principal moeda de troca os benefícios da influência pessoal, que o efeito *Coattail* eleitoralmente sempre proporciona. Haja vista que, o índice de renovação bruta<sup>84</sup> das eleições de 2006 para a ALEPA foi de vinte candidatos eleitos, ou 48,78%; enquanto que o índice foi de vinte e um parlamentares reeleitos, ou 51,22%, ou seja, a maioria foi reeleita. Quanto aos representantes que não foram reeleitos, estes possivelmente concorreram em outros níveis representativos, ou não concorreram porque passaram a ocupar outras funções dentro do legislativo, em outros poderes, ou mesmo em outras áreas da administração pública direta e indireta.

#### **4.4 - O contexto político no Pará durante o período de 2007 a 2010.**

Com a exaustão do ciclo no qual o PSDB ficou doze anos a frente do executivo estadual, conseqüentemente houve um realinhamento da correlação de forças dentro e fora do legislativo estadual que perpassou a arena eleitoral, mas que, durante certame em 2006 soube acirrar a disputa<sup>85</sup> entre os principais candidatos, trazendo várias denúncias de corrupção, improbidade e utilização da máquina do Estado durante a campanha eleitoral.

---

<sup>83</sup> Durante a 15ª legislatura, ocuparam a relatoria da CFFO, os seguintes parlamentares: Ivanildo Alves em 2002; Helder Barbalho do PMDB em 2003; e Ana Cunha do PMDB de 2004 a 2006.

<sup>84</sup> O índice de renovação bruta compara o número de representantes de um certame com o anterior, calculando para isso o número de parlamentares que não concorreram com os que não foram reeleitos, pelo total de vagas disponíveis.

<sup>85</sup> As coligações que concorreram no primeiro turno do pleito de 2006 tiveram as seguintes composições partidárias: (1) PMDB Puro (PMDB); (2) “União pelo Pará” (PP, PTB, PSC, PL, PFL, PAN, PRTB, PHS, PMN, PTC, PV, PRP, PSDB, PRONA, e PT do B); (3) “Frente Popular Muda o Pará” (PRB, PT, PTN, PSB, PC do B); (4) Partido Social Democrata Cristão - PSDC, e sua candidata foi Raimunda Odilena Rayol Gaspar; (5) “Frente de Esquerda” (PCB e PSOL), seu candidato foi Edmilson Rodrigues; Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU teve como candidato Atnágoras Lopes.

Terminado o pleito, a candidata petista Ana Júlia de Vasconcelos Carepa<sup>86</sup>, da tendência Democracia Socialista – DS do PT, com Odair Santos Corrêa do PDT como vice, é eleita no segundo turno, com 54,92% dos votos recebidos; tornando-se assim o 40º chefe do executivo paraense e, a primeira mulher a frente do governo do Estado.

No entanto, o contexto político que predominou durante a administração petista se caracterizou por inúmeros escândalos sobre denúncias de irregularidades com indícios de corrupção, improbidade administrativa e supostos equívocos gerenciais em várias secretarias que vieram a público, como por exemplo: o escândalo do Departamento Nacional de Trânsito<sup>87</sup> - DETRAN; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>88</sup> - BNDES; da Secretaria de Cultura do Estado do Pará<sup>89</sup> - SECULT; da Secretaria de Estado de Meio Ambiente<sup>90</sup> - SEMA; da Secretaria de Estado de Educação<sup>91</sup> - SEDUC; da Secretaria de Transportes<sup>92</sup> - SETRAN. Entre outras denúncias que envolviam suspeitas de improbidade administrativa em contratos milionários com a empresa Delta Construções S.A, no que tange a alocação irregular de veículos para Secretaria de Segurança Pública do Pará - SSP, segundo o Ministério Público - MPE; o caso do polêmico empréstimo que o governo do Estado tomou do Banco do Brasil, e que se destinava as obras do programa

---

<sup>86</sup> Na campanha eleitoral de 2006, Ana Julia Carepa empregou contra seu opositor o argumento da possível transferência da capital para o sul do Estado, no entanto ela omitiu que seu vice Odair Corrêa do PDT, era um dos principais articuladores do projeto de criação do Estado do Tapajós.

<sup>87</sup> O escândalo do DETRAN se refere a uma possível dispensa de licitação envolvendo este órgão público em um contrato milionário realizado com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, o Conselho Nacional de Defesa Ambiental - CNDA, que previa a realização de ações de cunho social e ambiental voltadas para serviços técnicos que envolviam desde a inspeção até a aferição da poluição proveniente de veículos.

<sup>88</sup> O escândalo do BNDES se refere a uma possível irregularidade na aplicação de um empréstimo de R\$ 366 milhões para a administração petista utilizasse para dar continuidades em obras infra-estrutura que estavam paradas, mas não apresentou a aplicação desses recursos em planilha conforme disciplina a lei 7424. Esse empréstimo foi aprovado pelos deputados da base aliada em julho de 2010.

<sup>89</sup> O escândalo da SECULT se refere a indícios de irregularidades levantados sobre o laudo assinado por uma servidora, que já havia sido secretária adjunta da SECULT em outras gestões, em um período que estava de férias, sem o conhecimento de seus superiores hierárquicos, além da protocolar este documento de forma inversa ao rito administrativo orientado pelo TCE. Este laudo referia-se a um repasse de R\$ 900.000,00 que esta secretaria fez a OS Via Amazônia, para que esta organização desenvolvesse um projeto que tinha como *slogan* “Natal Hangar 2010 - Venha Viver Esse Sonho”, no Centro de Convenções da Amazônia - HANGAR.

<sup>90</sup> O escândalo da SEMA se, refere ao esquema de corrupção e formação de quadrilha denunciada Polícia Federal - PF, que envolvia servidores desta instituição, proprietários rurais e deputados de vários partidos da base aliada, em aprovações ilícitas de planos de manejo considerados irregulares.

<sup>91</sup> O escândalo da SEDUC foi denunciado pelo Ministério Público Federal - MPF se refere à improbidade administrativa desta secretaria do governo do estado, que teria superfaturado em mais de um bilhão de reais com aquisição de kits escolares sem processo licitatório.

<sup>92</sup> O escândalo da SETRAN foi denunciado pela Auditoria Geral do Estado - AGE, onde aponta improbidade administrativa em contratos milionários com a empresa Delta Construções S.A, Engeterra Engenharia, META Engenharia Ltda. entre outras em 2008, para a recuperação de rodovias.

Ação Metrópole, concomitante ao empréstimo já tomado do BNDES; improbidade administrativa nos contratos entre a SEDUC e a empresa Distribuidora Brasil Ltda. envolvendo recursos para a merenda escolar; denúncias que envolviam sua eleição, sobre a compra de votos; nomeações irregulares de assessores especiais, além de escândalos de ordem pessoal ou familiar. Denúncias essas que foram oportunizadas pela mídia e partidos de oposição, o que gerou conseqüentemente uma resposta negativa da opinião pública.

Além desse quadro de denúncias, a falta de investimentos para a melhoria ou manutenção das condições operacionais do aparelho público estadual, também gerou diversas circunstâncias políticas que corroeram o poder de agenda do executivo no parlamento, como o imbróglio da saída do PMDB da base governista. Fatos estes que proporcionaram, conforme foi amplamente veiculado pela mídia, diversas oportunidades de negociação que acabaram facilitando e promovendo a aprovação estratégica de inúmeros jogos institucionais de ordem parlamentar individual, de bancada, assim como de suas tendências internas<sup>93</sup>, quando na disputa por cargos estratégicos dentro do principal partido do governo e também de sua base aliada, por durante toda a legislatura. Sem esquecer a farta aprovação de emendas individuais, como subterfúgio para amearhar o apoio necessário aos interesses da agenda do governo.

Assim como outras estratégias que foram desenvolvidas na câmara dos deputados, tais como a que envolveu o deputado Carlos Martins do PT assim como a grande maioria dos parlamentares na aprovação do Decreto Legislativo - DL nº. 32/2009, que previa a criação de cento e oitenta e um cargos comissionados, favorecendo a inúmeras ações clientelísticas para várias frentes, no entanto, essa aprovação ocorreu em novembro deste mesmo ano, período próximo a avaliação e a aprovação das emendas ao orçamento na casa revisora. Obviamente, isso motivou uma recompensa especial, mais de setecentas emendas individuais foram aprovadas apenas neste ano, e o que é mais importante para este trabalho, a grande maioria delas se destinava a redutos eleitorais dominados, ou com pouca influência compartilhada.

---

<sup>93</sup> No caso do PT as atuais tendências são: Democracia Socialista - DS; Democracia Radical - DR; Esquerda Democrática - ED; Brasil Socialista - BS; Fórum Socialista - FrS; Articulação de Esquerda - AE; O Trabalho - OT; Articulação Unidade na Luta - AUNL; Esquerda Popular Socialista - EPS; Esquerda Marxista do PT - EMPT; Militância Socialista - MS; Movimento de Ação e Identidade Socialista - MAIS; PT de Luta e de Massas - PTLM; Um Novo Rumo para o PT - NRPT.

Diante de outra variação cíclica do cenário político, o perfil que o executivo estadual apresentou neste período se caracterizou pelo de “governo dividido”<sup>94</sup>. Mesmo o governo contando com a expressa maioria dos parlamentares da base aliada original, por motivos já citados, não houve o apoio efetivo a agenda do executivo durante a maioria do período e, conseqüente a isso uma forte oposição surgiu. Sendo que, ao contrário do que ocorreu na legislatura passada, quando inúmeros parlamentares migraram para outras legendas, inclusive para outros blocos ideológicos, atrás das concorridas vantagens políticas distribuídas em troca de apoio parlamentar, desta vez a grande maioria deles, talvez influenciados pelas novas regras da migração partidária, mantiveram-se “fiéis” às legendas que os elegeram até o final da legislatura. Dando lugar assim às novas ações individuais que culminaram na formação de grupos de interesse de cunho extra-partidário na correlação de forças na ALEPA. Desta forma, os blocos ideológicos neste período foram compostos pelos seguintes partidos com cadeira no parlamento:

- i) Centro (PSDB, PMDB, PDT);
- ii) Esquerda (PT; PPS; PSB e PSC e PV); e
- iii) Direita (DEM; PTB; PRB; PP e PR);

O PSDB conseguiu eleger para a 16ª legislatura dez parlamentares, com a coligação “União pelo Pará”, e como este partido não experimentou os efeitos da MP’s neste período, terminou com o mesmo número de representantes que começou a legislatura e, por conseqüência formou a bancada de oposição mais influente da ALEPA. Quanto à produção de emendas individuais á arena orçamentária dos representantes deste partido, foram apresentadas quinhentas emendas individuais, ou 22% de todas das proposições; sendo que destas, apenas setenta e duas foram aprovadas, ou 41% do total desse bloco. Daqueles que foram originalmente eleitos, apenas quatro foram mantidos no parlamento estadual no pleito seguinte.

Por sua vez o PMDB elegeu para essa legislatura cinco parlamentares, sendo que este partido concorreu durante o primeiro turno na frente denominada “PMDB Puro”, mas

---

<sup>94</sup> Segundo Lemos (2005), o governo dividido se caracteriza quando a bancada do chefe do executivo não tem a maioria das cadeiras durante uma legislatura e por isso não tem influência, poder de agenda e nem operacionaliza o controle horizontal.

foi beneficiado com migração de mais um parlamentar na metade do período, terminando assim com seis representantes ao todo, destacando-se como a terceira bancada mais influente da ALEPA durante este período. Quanto à produção de emendas, seus parlamentares apresentaram um total de trezentos e setenta e cinco propostas individuais, ou 32% do total desse bloco. Sendo que destas, apenas cento e quarenta e seis foram aprovadas, ou 64% do total. Contudo, dos cinco parlamentares originalmente eleitos, três foram reeleitos no pleito seguinte. Por sua vez, o PDT elegeu para essa legislatura dois parlamentares, mas no decorrer do quadriênio experimentou os efeitos ainda negativos das MP's e por isso terminou com apenas uma cadeira no parlamento, fato que motivou esta legenda a compor uma bancada suprapartidária pela maioria do período legislativo. Neste período foram produzidas por este partido vinte e três propostas de emendas individuais, ou 0,2% do total apresentado por esse bloco, sendo que destas apenas doze emendas individuais foram aprovadas, ou 5% do total. Dos dois parlamentares originalmente eleitos, apenas um foi reeleito para o pleito seguinte, conforme podemos conferir na tabela abaixo.

Tabela 10 - Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco ideológico Central durante a 16ª legislatura.

| Parlamentares    | ALEPA           |                 |       |        |                  |                  |
|------------------|-----------------|-----------------|-------|--------|------------------|------------------|
|                  | Partido em 2007 | Partido em 2010 | T.EI* | T.EI** | Condição em 2007 | Condição em 2010 |
| Alexandre Von    | PSDB            | PSDB            | 07    | 0      | Eleito           | Reeleito         |
| Ana Cunha        | PSDB            | PSDB            | 126   | 10     | Reeleita         | Reeleita         |
| André Dias       | PSDB            | PSDB            | 10    | 6      | Reeleito         | Não Reeleito     |
| Bosco Gabriel    | PSDB            | PSDB            | 56    | 7      | Eleito           | Não Concorreu    |
| Bira Barbosa     | PSDB            | PSDB            | 20    | 12     | Reeleito         | Não Concorreu    |
| Ítalo Mácola     | PSDB            | PSDB            | 49    | 4      | Eleito           | Não Reeleito     |
| José Megale      | PSDB            | PSDB            | 124   | 8      | Reeleito         | Reeleito         |
| Tetê Santos      | PSDB            | PSDB            | 35    | 11     | Reeleito         | Não Concorreu    |
| Pioneiro         | PSDB            | PSDB            | 51    | 10     | Eleito           | Reeleito         |
| Suleima Pegado   | PSDB            | PSDB            | 100   | 5      | Eleita           | Não Reeleita     |
| Dr. Soares       | PMDB            | PMDB            | 58    | 0      | Eleito           | Não Reeleito     |
| Antonio Rocha    | PMDB            | PMDB            | 33    | 9      | Reeleito         | Reeleito         |
| Domingos Juvenil | PMDB            | PMDB            | 61    | 20     | Eleito           | Não Concorreu    |
| Parsifal Pontes  | PMDB            | PMDB            | 37    | 12     | Eleito           | Reeleito         |
| Simone Morgado   | PMDB            | PMDB            | 186   | 102    | Eleita           | Reeleita         |
| Martinho Carmona | PDT             | PMDB            | 8     | 5      | Reeleito         | Reeleito         |
| Luis Cunha       | PDT             | PDT             | 12    | 7      | Reeleito         | Não Concorreu    |

Fonte: TRE/TSE e ALEPA.

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

Por sua vez, o bloco da esquerda foi formado pelo (PT; PPS; PSB e PSC), e contaram com doze parlamentares durante toda legislatura. O PT fez parte da coligação “Frente Popular Muda o Pará” nas eleições de 2006, elegendo na ocasião seis parlamentares e formaram a bancada de maior influência na casa pela maior parte do período em questão. Seus parlamentares produziram quatrocentos e cinco propostas de emendas individuais à arena orçamentária, ou 43% do total produzido nesse bloco, e dessas apenas cinquenta foram aprovadas, ou 67% do total. Sendo que dos parlamentares originalmente eleitos por este partido, apenas quatro foram reeleitos no pleito seguinte.

O PPS concorreu sozinho e conseguiu eleger para essa legislatura dois parlamentares, que por sua vez compuseram também outro grupo suprapartidário<sup>95</sup> na ALEPA. Durante esse período foram produzidas pelos parlamentares deste partido um total de cento e quarenta e seis propostas de emendas individuais, ou 15% de todas as proposições apresentadas por este bloco à arena orçamentária, e destas apenas treze emendas foram aprovadas, ou 17% do total das aprovadas. Quanto aos parlamentares originalmente eleitos, apenas um foi mantido no parlamento para a próxima legislatura.

Quanto ao PSB, este compôs durante a eleição a coligação “Frente Popular Muda o Pará”, e conseguiu eleger apenas um parlamentar, que por sua vez também compôs uma bancada suprapartidária na ALEPA pela maioria do período. Durante o quadriênio foram produzidas um total de quarenta e nove propostas de emendas individuais, ou 5% de todas as proposições apresentadas por este bloco, sendo que apenas três foram aprovadas, o que representa 4% do total das emendas aprovadas. O parlamentar originalmente eleito por esta legenda foi reeleito no pleito seguinte.

---

<sup>95</sup> Este grupo supratidário era composto pelos parlamentares dos partidos PPS, PV, PSB e PDT, e disputaram ao lado do G8 a colocação de terceira bancada mais influente da ALEPA durante essa legislatura, tendo a bancada do PSDB como a primeira. Por sua vez, o grupo suprapartidário G8 foi criado em 21 de março de 2007, com o manifesto “O Pará acima de nossas diferenças políticas”, e contou com os seguintes parlamentares: (1) Adamor Aires e (2) Junior Hage (PR); (3) Ana Cunha e (4) Cezar Colares (PSDB) até ser nomeado conselheiro do TCE; (5) Haroldo Martins e (6) Marcio Miranda (DEM); (7) João Salame (PPS); e (8) José Neto (PP); mas chegou a contar com Alessandro Novelino (PSC) já no último ano da legislatura, chegando assim a ter nove integrantes em sua bancada, tornando-se G9. Essa frente também recebeu apoio branco de outros parlamentares como Luiz Cunha (PDT) e Regina Barata (PT), tornando-se por vezes, a segunda bancada de maior influência da ALEPA, atrás apenas da bancada tucana. Além desses, segundo Silva Junior (2008), outros grupos de interesses externos também foram representados na ALEPA durante essa legislatura, como por-exemplo a Federação da Agricultura do Estado do Pará - FAEPA, que era representada pelos seguintes parlamentares: Cezar Colares, Bosco Gabriel, José Megale e Manoel Pioneiro do PSDB; Antônio Rocha, Domingos Juvenil e Parsifal Pontes do PMDB; Gabriel Guerreiro do PV; Alessandro Novelino do PSC; Junior Ferrari do PTB; Márcio Miranda do PFL/DEM; e José Neto do PP.

O PSC compôs a coligação “União pelo Pará” e conseguiu eleger para essa legislatura apenas um parlamentar, que por sua vez dividiu sua atuação com uma bancada suprapartidária na ALEPA. Durante esse período foram produzidas pelo parlamentar deste partido um total de vinte e uma propostas de emendas, o que equivale a 2% do conjunto das proposições apresentadas nesse bloco, sendo que destas apenas cinco foram aprovadas, ou 5% do total. O parlamentar originalmente eleito por esta legenda foi reeleito para o pleito seguinte.

O PV<sup>96</sup> que entrou em funcionamento em 1986 compôs a coligação “União pelo Pará” e conseguiu eleger para essa legislatura dois parlamentares, que atuaram tanto do lado da base governista na ALEPA, quanto do lado da frente suprapartidária. Foram produzidas um total de vinte propostas de emendas individuais, ou 1,04% de todas as proposições apresentadas por esse bloco, sendo que destas propostas apenas três foram aprovadas, ou 3% do total aprovado. Dos parlamentares eleitos inicialmente por este partido apenas um foi reeleito para o pleito seguinte.

Tabela 11- Produção de quatrocentos e cinco apresentadas pelos parlamentares do bloco da esquerda durante a 16<sup>a</sup> legislatura.

| Parlamentares       | ALEPA           |                 |       |        |                  |                  |
|---------------------|-----------------|-----------------|-------|--------|------------------|------------------|
|                     | Partido em 2006 | Partido em 2010 | T.EI* | T.EI** | Condição em 2006 | Condição em 2010 |
| Airton Faleiro      | PT              | PT              | 49    | 12     | Reeleito         | Reeleito         |
| Bernadete TeCatem   | PT              | PT              | 74    | 7      | Eleita           | Reeleita         |
| Carlos Martins      | PT              | PT              | 93    | 9      | Eleito           | Não Reeleito     |
| Carlos Bordalo      | PT              | PT              | 159   | 13     | Eleito           | Reeleito         |
| Miriquinho Batista  | PT              | PT              | 23    | 8      | Eleito           | Reeleito         |
| Regina Barata       | PT              | PT              | 7     | 1      | Eleita           | Não Reeleita     |
| Arnaldo Jordy       | PPS             | PPS             | 93    | 10     | Eleito           | Reeleito         |
| João Salame Neto    | PPS             | PPS             | 53    | 3      | Eleito           | Reeleito         |
| Cássio Andrade      | PSB             | PSB             | 49    | 3      | Eleito           | Reeleito         |
| Alessandro Novelino | PSC             | PSC             | 21    | 5      | Reeleito         | Reeleito         |
| Deley Santos        | PV              | PV              | 3     | 1      | Eleito           | Não Reeleito     |
| Gabriel Guerreiro   | PV              | PV              | 20    | 3      | Eleito           | Reeleito         |

Fonte: TRE/TSE e ALEPA.

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

<sup>96</sup> O Partido Verde - PV em seu estatuto afirma defender o desenvolvimento sustentável, inclusão social e geração de emprego e renda, mas por outro lado também defende os direitos civis, como o acesso à propriedade privada. Caracterizando-se assim dentro do espectro ideológico como uma agremiação de centro-esquerda.

Por sua vez, o bloco da direita foi formado pelos partidos (DEM; PTB; PRB; PP e PR), e juntos contaram com doze parlamentares por durante toda a legislatura. Como o DEM elegeu cinco representantes em 2006, tornou-se a quarta bancada mais influente da ALEPA. A produção de emendas individuais dessa legenda foi de cento e noventa e nove, ou 39% de todas as apresentadas nesse bloco, e destas apenas quarenta e quatro foram aprovadas, ou 35% do total. Quanto à reeleição dos parlamentares originalmente eleitos, apenas três deles foram mantidos. O PTB compôs a coligação “União pelo Pará” e, elegeu para essa legislatura três parlamentares que integraram a bancada da oposição na ALEPA na maioria do período legislativo. Durante esse período foram produzidas um total de duzentos e oito propostas de emendas individuais à arena orçamentária, ou 41% de todas as apresentadas por esse bloco, e destas apenas quarenta e sete foram aprovadas, ou 37% do total. Dos parlamentares originalmente eleitos, dois foram reeleitos.

O PRB compôs a coligação “Frente Popular Muda o Pará” e elegeu apenas um parlamentar que por sua vez integrou a bancada governista na ALEPA. Foram produzidas pelos parlamentares deste partido um total de setenta e nove propostas de emendas individuais, ou 16 % de todas as proposições apresentadas, sendo que destas apenas quatorze foram aprovadas, ou 11% do total. O parlamentar originalmente eleito por este partido não foi reeleito. O PP integrou a coligação “União pelo Pará” e elegeu apenas um parlamentar, que também compôs a frente suprapartidária na assembleia na maioria do período. Foram produzidas por este parlamentar apenas dez propostas de emendas individuais à arena orçamentária, ou 2% de todas as proposições apresentadas nesse bloco, sendo que apenas cinco emendas individuais foram aprovadas, ou 4% do total. O parlamentar originalmente eleito por este partido não concorreu à legislatura seguinte.

Por sua vez o PR concorreu às eleições e conseguiu eleger para essa legislatura dois parlamentares que por sua vez também compuseram a bancada suprapartidária na ALEPA na maioria do período legislativo. Durante esse período foram produzidas cento e oito propostas de emendas individuais à arena orçamentária, ou 21% de todas as proposições apresentadas por esse bloco, sendo que destas emendas apenas dezesseis foram aprovadas, ou 13% do total. Quanto à reeleição, apenas um dos parlamentares conseguiu ser mantido na legislação seguinte.

Tabela 12 - Produção de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares do bloco da direita durante a 16ª legislatura.

| Parlamentares      | ALEPA           |                 |       |        |                  |                  |
|--------------------|-----------------|-----------------|-------|--------|------------------|------------------|
|                    | Partido em 2006 | Partido em 2010 | T.EI* | T.EI** | Condição em 2006 | Condição em 2010 |
| Gualberto Neto     | DEM             | DEM             | 1     | 0      | Eleito           | Não Reeleito     |
| Haroldo Martins    | DEM             | DEM             | 57    | 12     | Reeleito         | Reeleito         |
| José Hobson/Hobgol | DEM             | DEM             | 22    | 5      | Eleito           | Não Reeleito     |
| Josefina Aquino    | DEM             | DEM             | 31    | 10     | Eleita           | Reeleita         |
| Marcio Miranda     | DEM             | DEM             | 88    | 17     | Eleito           | Reeleito         |
| Eduardo Costa      | PTB             | PTB             | 92    | 14     | Reeleito         | Reeleito         |
| Junior Ferrari     | PTB             | PTB             | 86    | 22     | Reeleito         | Reeleito         |
| Joaquim Passarinho | PTB             | PTB             | 30    | 11     | Reeleito         | Não Reeleito     |
| Roberto Santos     | PRB             | PRB             | 79    | 14     | Eleito           | Não Reeleito     |
| Zé Neto            | PP              | PP              | 10    | 5      | Eleito           | Não Concorreu    |
| Adamor Aires       | PR              | PR              | 17    | 6      | Eleito           | Não Concorreu    |
| Junior Hage        | PR              | PR              | 91    | 44     | Eleito           | Reeleito         |

Fonte: TRE/TSE e ALEPA.

Nota: \* Total de emendas individuais apresentadas \*\* Total de emendas individuais aprovadas.

De acordo com as tabelas abaixo podemos observar a produção anual de emendas individuais que foram apresentadas e aprovadas, por cada bloco ideológico durante a 16ª legislatura.

Tabela 13 - Número de emendas individuais apresentadas por cada bloco durante a 16ª legislatura.

| Legislatura | Bloco Ideológico |        |          | Total |
|-------------|------------------|--------|----------|-------|
|             | Direita          | Centro | Esquerda |       |
| 2007        | 113              | 461    | 514      | 1088  |
| 2008        | 75               | 113    | 123      | 311   |
| 2009        | 106              | 171    | 124      | 401   |
| 2010        | 214              | 417    | 188      | 819   |
| Total       | 508              | 1.162  | 949      | 2.619 |

Fonte: ALEPA

Tabela 14 - Número de emendas individuais aprovadas por cada bloco durante a 16ª legislatura.

| Legislatura | Bloco Ideológico |        |          | Total |
|-------------|------------------|--------|----------|-------|
|             | Direita          | Centro | Esquerda |       |
| 2007        | 6                | 13     | 6        | 25    |
| 2008        | 25               | 39     | 19       | 83    |
| 2009        | 57               | 82     | 55       | 194   |
| 2010        | 38               | 53     | 15       | 106   |
| Total       | 126              | 187    | 95       | 408   |

Fonte: ALEPA

Conforme foi comentado anteriormente, a edição da Resolução nº 22.610/2007 pelo TSE fortaleceu o marco regulatório partidário que já disciplinava o processo de desfiliação partidária, fato este que causou significativo impacto no comportamento dos parlamentares brasileiros. Por esse motivo, os casos de infidelidade partidária ocorridos durante a 16ª legislatura foram significativamente reduzidos, quando comparados aos do período anterior, haja vista que, das dezessete cadeiras que compuseram o bloco central, das doze cadeiras do bloco da esquerda, assim como das doze cadeiras do bloco da direita, apenas o depº. Martinho Carmona se desfiliou do PDT para ingressar no PMDB.

Com relação à produção de emendas individuais apresentadas, segundo a CFFO<sup>97</sup>, os parlamentares do bloco ideológico central apresentaram uma mil cento e sessenta e duas propostas de emendas individuais, ou seja, 44% do total, enquanto que cento e oitenta e sete foram aprovadas, ou 46% do total; os parlamentares do bloco da esquerda apresentaram novecentas e quarenta e nove emendas individuais, ou seja, 36% do total, enquanto que noventa e cinco foram aprovadas, ou 23% do total; por sua vez os parlamentares do bloco da direita apresentaram quinhentos e oito propostas, ou 19% do total, sendo que apenas cento e vinte e seis foram aprovadas, ou 31% do total produzido pelo bloco.

Conforme podemos perceber, o complexo cenário político que predominou neste período, ao contrário do método antecedente, motivou uma expressiva aprovação de emendas orçamentárias individuais, como a principal forma de barganha e recompensa para que os parlamentares e suas bancadas mantivessem a coalizão e, conseqüentemente o apoio necessário aos interesses da agenda política de Ana Julia Carepa e seu governo, especialmente nos três últimos anos desse período. Diante disso, constata-se que a estratégia da aprovação e liberação emendas contribuiu significativamente com os propósitos clientelísticos em ação no legislativo estadual, uma vez que viabilizou um índice de reeleição de vinte e três, ou 56,10% dos parlamentares, enquanto que o índice de renovação bruta foi de dezoito vagas do parlamento, ou 44%, em 2010.

---

<sup>97</sup> Durante a 16ª legislatura, ocuparam a relatoria ou presidência da CFFO os seguintes parlamentares: Cezar Colares do PSDB, em 2007; Parsifal de Jesus Pontes do PMDB, em 2008; e Simone Morgado do PMDB, de 2009 a 2010.

## CONCLUSÃO

Este trabalho evidencia a prática do clientelismo entre os parlamentares estaduais da ALEPA nos períodos da 15ª e 16ª legislaturas, destacando para isso a utilização da arena orçamentária pública como a principal moeda de troca, por onde serão distribuídas as formas de recompensa aos parlamentares que contribuírem com os interesses do executivo. Dentre as formas de recompensa, destaca-se a liberação de emendas orçamentárias individuais, como a principal estratégia que os parlamentares têm para viabilizar as promessas de campanha feitas em suas bases eleitorais, para assim garantirem suas influências e por consequência a manutenção nos cargos por via eleitoral.

Para isso, investiguei junto a CFFO da ALEPA, todos os dados relativos a emendas individuais apresentadas, rejeitadas, retiradas e as aprovadas, para identificar além do endereço das bases eleitorais, se estas eram dominadas ou compartilhadas, se a distribuição obedecia a critérios localistas ou universalistas, e se o período da proposição coincidia ou não com alguma votação importante para a agenda do executivo estadual. Também investiguei junto ao TRE os dados referentes às eleições majoritárias, para identificar o total de votos recebidos e os específicos das bases eleitorais de cada parlamentar, e se estes foram eleitos, reeleitos ou não.

Dessa forma, percebemos então que a administração de Simão Jatene do PSDB (2003 a 2006), foi marcada por um cenário político caracterizado pelo continuísmo do método político empregado nas gestões anteriores de seu partido, o que ajudou a afirmar o perfil super-presidencialista estadual e garantiu o governo unificado, na medida em que facilitou as relações com um legislativo caracteristicamente subserviente, no que tange a condução dos interesses da agenda política do executivo. Garantindo assim, que os acordos de lideranças e os “ciclos de maiorias” fossem favoráveis a governabilidade, impedindo que denúncias fossem apuradas, minimizando a fragmentação da base aliada, ao passo que estimulou um sistema de recompensas por meio do efeito *Coattail*, e não por meio da arena orçamentária por todo o período.

No entanto, apesar dos problemas metodológicos já mencionados no último capítulo, a análise demonstra que durante a 15ª legislatura, a estabilidade do governo

impediu a aprovação das propostas de emendas ao orçamento. No entanto, independente disso os parlamentares continuaram a produzir reiteradamente uma grande quantidade de emendas individuais, que no total foram de três mil quinhentas e setenta e cinco propostas, apenas doze foram aprovadas e destas, apenas uma era de propositura individual. Mais uma vez, apesar das dificuldades criadas para a liberação de verbas orçamentárias, o fenômeno do clientelismo conseguiu direcionar suas ações por meio das redes de influência do governador, e assim conseguiu viabilizar a reeleição de vinte e um parlamentares, ou 51,22%, sendo que dezessete destes eram integrantes da base aliada.

Quanto ao cenário político que predominou durante a administração de Ana Júlia Carepa do PT (2007 a 2010), este se caracterizou pela quebra da continuidade do método tucano, mas também por denúncias de corrupção, improbidade administrativa, entre outros escândalos que repercutiram negativamente na opinião pública, o que dificultou as relações com um legislativo de perfil dividido, entre o comportamento recalcitrante e o maleável, que por consequência dividiu o governo. O que gerou inúmeras circunstâncias políticas desfavoráveis que motivaram sucessivos realinhamentos das bancadas, uma crescente fragmentação da base aliada e a criação de frentes suprapartidárias oposicionistas, que aumentaram a instabilidade da correlação de forças dentro do legislativo, dificultando assim os interesses do executivo.

Desta forma, as “variações cíclicas do cenário político” ajudaram a restabelecer a arena orçamentária como principal espaço de negociações em troca de apoio ao executivo, o que levou a aprovação de mil duzentas e duas emendas, sendo que dessas, quatrocentas e oito eram proposições individuais endereçadas principalmente para bases eleitorais dominadas e, ou com algum nível de compartilhamento. Essas liberações promoveram o desenvolvimento de jogos e sub-jogos de múltiplas arenas por toda a legislatura, que viabilizaram as pretensões de reeleição de vinte e três parlamentares, ou 56 % do total, sendo que quinze desses eram de integrantes da base aliada.

Portanto, percebemos que tanto o governo unificado da administração tucana, como o governo dividido da administração petista, em ambos encontramos ações de conexão eleitoral desenvolvidas por meio de estratégias que perpassam a arena orçamentária, confirmando assim o objetivo, o problema e a hipótese central defendidos neste trabalho. Que realmente os parlamentares estaduais, tal como os federais, utilizam o

importante espaço da arena orçamentária para barganhar o apoio a governabilidade do executivo e, sua estratégica agenda de caráter múltiplo, em troca do principal mecanismo empregado em ações de conexão eleitoral, a liberação de emendas individuais por meio do OP. Para assim, distribuir as “finanças de proximidades”, ou recursos econômicos orientados por entre as bases eleitorais e, cumprir dessa maneira com as promessas feitas em campanha, na expectativa de que a gratidão do eleitorado seja convertida em votos para a manutenção dos mandatos representativos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABARMOVAY, Ricardo. **O Futuro das Regiões Rurais**. 2ª Edição. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2009.

ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro**. Rio de Janeiro: In Revista de Ciências Sociais – Dados/ Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ, 1988.

AIETA, Vania. **Tratado de Direito Político**. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic Culture**. Boston: Little Brown and Company, 1965.

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

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação**. In VIANNA, Werneck Luiz. A democracia e os três poderes no Brasil (org.). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2002.

BAHIA, Luiz E. **O Poder do Clientelismo: Raízes e Fundamentos na Troca Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEZERRA, Marcos. O. **Em Nome das Bases: Política, Favor e Dependência Pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda**. São Paulo: Universidade do Estado de São Paulo - UNESP, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: A Derrubada da Constituição e a Recolonização pelo Golpe de Estado Institucional**. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHRISTIN, Rosine. **La Construction du Marche**. [online], 1990. Disponível em: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss\\_0335-5322\\_1990\\_num\\_81\\_1\\_2927os](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1990_num_81_1_2927os). Acesso em 21 de novembro de 2011.

CFRB - **Constituição Federal da República dos Estados Unidos do Brasil**. Planalto [online], 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o.htm), Acesso em 10 de março de 2011.

CORDOVIL, Sildo P. **Executivo e Legislativo na Promoção de Políticas de Educação e Saúde no Pará: Distribuição de Benefícios no Processo Decisório Estadual – 1995 a 2006**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Tópico Úmido - PPGDSTU, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará - UFPA, Belém, 2009.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. **Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En Legislative Politics in Latin América**, London: Cambridge University Press, 2002.

CRUZ, Flavio. **Comentários Sobre a Reforma Orçamentária de 1988**. Belo Horizonte: Contrab, Vista & Rev, vol 4, nº 1, 1992.

DAHL, Robert A. **A Preface to Democracy Theory**. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

DOWNS, Antony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 2002.

DELGADO, Ana. **Clientelismo Político**. 2005. Disponível em: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Mip1/clientelismopolitico.pdf>. Acesso em 31 de agosto de 2011.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FARHAT, Said. **Dicionário Parlamentar e Político: O Processo Político e Legislativo no Brasil**. São Paulo: Fundação Periópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

FERNÁNDES, Suzana. **El Clientelismo Político com Intercâmbio**. Barcelona: Universidade de Granada UCPS, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 10, n. 29, 1995.

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. Rio de Janeiro: DADOS, vol. 45, nº 2, PP 303 a 344, 2002.

\_\_\_\_\_. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2008.

FINIFTER, Ada. **Dimensions of Political Alienation: A Multivariate Analysis**. Wisconsin: University of Wisconsin, 1967.

FIGUEIREDO, Marcus. **A Decisão do Voto**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GALBRAITH, John K. **A Sociedade da Abundância**. Porto: Europa-América, 1984.

HILÁRIO, Márcia. **Gestão Por Resultados na Administração Pública**. Manaus: Monografia apresentada – Universidade do Estado do Amazonas - UEA, 2009.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 1991.

KRUMMWIED, Heinrich; NOLTE, Detlef. **Die Roole der Parlamente in Den Präsidiendemokratien Lateinamerikas**. Hamburgo: Institut Fur Iberoamerika-Kunde, 2000.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. **Recentralização e Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90**. São Paulo: Tempo social. Rev. Sociologia. USP. Vol. 11 – Nº 2, out de 1999.

KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática. O caso Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LAWRENCE, Harrison; HUNTINGTON, Samuel. **A Cultura Importa: Os Valores que Definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

LEAL, Vítor N. **Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LEMONS, Leany. **Controle em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada**. Tese de Doutorado, no Centro de Estudos e Pós Graduação Sobre América Latina – CEPPAC, 2005.

LIMA JUNIOR, Olavo B. **Instituições Políticas Democráticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LIMONGE, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Brasília: Rev. PLENARIUM, 2003.

\_\_\_\_\_. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**. Rio de Janeiro: In Revista de Ciências Sociais - DADOS, vol. 48, nº 4, PP 737 a 776, 2005.

MAGNO, André. **Migrações Partidárias Partidária na Assembléia Legislativa do Estado do Pará – 2002/2006**. Belém, Monografia apresentada – Universidade Federal do Pará – UFPA/Programa de Pós Graduação em Ciência Política – PPGCP, 2008.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil**. Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2001.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS, nº 29, 1995.

MAYHEW, David. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, 2008.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MUSGRAVE, Richard. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

NICOLAU, Jairo M. **Multipartidarismo e Democracia: Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 1996.

NUNES, Edson. **A Gramática Política no Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

\_\_\_\_\_. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova [online], 1998, no 44. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext), Acesso em 13 de janeiro de 2011.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e Uma Teoria dos Grupos Sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.

OSKARSON, Maria. **Social Structure and Party Choice, The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

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

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados**. In Revista de Ciências Sociais - DADOS, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 2, 2001.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional – Um Contributo Para o Estudo das Suas Origens e Evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PRZEWORSKI, Adan; STOKES, Suzan. **Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Government.** New York, New York University and University of Chicago press, 1995.

RODRIGUES, Leôncio M. **Partidos, Ideologia e Composição Social.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS, Vol 17, nº 48, 2002.

SANCHES, Oswaldo. M. **A Atuação do Poder Legislativo no Orçamento: Problemas e Imperativos de Um Novo Modelo.** Brasília: Revista de Informação Legislativa a. 35 n. 138 abr./Jun. 1998.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins.** Brasília, Prisma, 1997.

SANTOS, Fabiano. **Teoria de Decisões Legislativas: Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil.** Tese de Doutorado no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ. 1994.

SAUGO, Josiana F. **Geografia do Voto e Conexão Eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994 – 2006.** Dissertação de Mestrado no Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2007.

SOUZA, Carlos A. **Geografia Eleitoral e Padrões de Competição Política no Estado do Pará.** Tese de Doutorado, no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ. 2006.

SHUGART, Matthew S; CAREY, John M. **Presidentialism and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.** London: Cambridge University Press, 1992.

TROTTA, Miguel. **La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribucion para El Análise Institucional.** Buenos Aires: Espaço Editorial, 2003.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada.** São Paulo: Universidade de São Paulo - USP, 1998.

WEFFORT, Francisco: (Organizador). **Os Clássicos da Política – vol. 1.** São Paulo: Ática, 1991.

WOOLCOCK, Michael; NARAYAN, Deepa. **Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy.** [online] Disponível em: [http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/ba/woolcock\\_narayan.pdf](http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/ba/woolcock_narayan.pdf)1999. Acesso em 12 junho de 2011.

# **ANEXOS**

**Quadro 01** – Destinação dada às emendas individuais pelos parlamentares da ALEPA, em relação aos municípios redutos e não redutos eleitorais. 2007 a 2010.

| Parlamentares       | ALEPA    |         |           |          |         |          |
|---------------------|----------|---------|-----------|----------|---------|----------|
|                     | Emendas* | Redutos | N/Redutos | Emendas* | Redutos | N/Reduto |
| Alexandre Von       | 07       | 2       | 5         | 0        | -       | -        |
| Ana Cunha           | 126      | 77      | 49        | 53       | 34      | 19       |
| André Dias          | 10       | 8       | 2         | 6        | 6       | 0        |
| Bosco Gabriel       | 56       | 39      | 17        | 6        | 5       | 1        |
| Bira Barbosa        | 20       | 13      | 7         | 32       | 28      | 4        |
| Ítalo Mácola        | 49       | 34      | 15        | 30       | 27      | 1        |
| José Megale         | 124      | 122     | 2         | 20       | 2       | 0        |
| Tete Santos         | 35       | 25      | 10        | 19       | 17      | 1        |
| Pioneiro            | 51       | 36      | 15        | 16       | 15      | 1        |
| Suleima Pegado      | 100      | 69      | 31        | 24       | 19      | 5        |
| Airton Faleiro      | 49       | 34      | 15        | 49       | 32      | 17       |
| Bernadete TeCatem   | 73       | 52      | 21        | 19       | 18      | 1        |
| Carlos Martins      | 93       | 65      | 28        | 63       | 47      | 16       |
| Carlos Bordalo      | 159      | 111     | 48        | 60       | 59      | 1        |
| Miriquinho Batista  | 23       | 22      | 1         | 18       | 18      | 0        |
| Regina Barata       | 7        | 7       | 0         | 1        | 1       | 0        |
| Dr. Soares          | 58       | 53      | 5         | 0        | -       | -        |
| Antonio Rocha       | 33       | 26      | 7         | 12       | 10      | 2        |
| Domingos Juvenil    | 61       | 57      | 4         | 40       | 39      | 1        |
| Parsifal Pontes     | 37       | 26      | 11        | 36       | 26      | 10       |
| Simone Morgado      | 186      | 130     | 56        | 137      | 100     | 37       |
| Gualberto Neto      | 1        | 1       | 0         | 0        | -       | -        |
| Haroldo Martins     | 57       | 42      | 15        | 18       | 17      | 1        |
| José Hobsom/Hobgol  | 22       | 18      | 6         | 8        | 6       | 2        |
| Josefina Aquino     | 31       | 22      | 9         | 18       | 18      | 0        |
| Marcio Miranda      | 88       | 62      | 26        | 27       | 24      | 3        |
| Eduardo Costa       | 92       | 69      | 23        | 14       | 14      | 0        |
| Joaquim Passarinho  | 30       | 21      | 9         | 19       | 18      | 1        |
| Junior Ferrari      | 86       | 71      | 15        | 32       | 25      | 7        |
| Martinho Carmona    | 8        | 5       | 3         | 5        | 3       | 2        |
| Luis Cunha          | 12       | 8       | 4         | 7        | 4       | 3        |
| Arnaldo Jordy       | 93       | 28      | 65        | 50       | 19      | 31       |
| João Salame Neto    | 53       | 42      | 11        | 9        | 9       | 0        |
| Deley Santos        | 3        | 0       | 3         | 1        | 0       | 1        |
| Gabriel Guerreiro   | 20       | 16      | 4         | 16       | 14      | 2        |
| Adamor Aires        | 17       | 13      | 4         | 6        | 4       | 2        |
| Junior Hage         | 91       | 55      | 36        | 44       | 40      | 4        |
| Cassio Andrade      | 49       | 32      | 17        | 27       | 14      | 13       |
| Alessandro Novelino | 21       | 12      | 9         | 4        | 2       | 2        |
| Roberto Santos      | 79       | 57      | 22        | 14       | 13      | 1        |
| Zé Neto             | 10       | 8       | 2         | 5        | 5       | 0        |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\*Apenas o número de emendas aprovadas.

**Quadro 02** – Destinação dada às emendas individuais pelos parlamentares da ALEPA, em relação aos municípios redutos e não redutos eleitorais. 2003 a 2006.

| Parlamentares       | ALEPA    |         |           |           |         |          |
|---------------------|----------|---------|-----------|-----------|---------|----------|
|                     | Emendas* | Redutos | N/Redutos | Emendas** | Redutos | N/Reduto |
| Hélio Leite*        | 0        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Antônio Rocha       | 15       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Ana Cunha           | 30       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Arthur Tourinho     | 0        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Anaice              | 16       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Bira Barbosa        | 3        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Helder Barbalho*    | 9        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Haroldo Martins     | 10       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Tetê Santos         | 3        | -       | -         | -         | -       | -        |
| André Dias          | 24       | -       | -         | -         | -       | -        |
| César Colares       | 29       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Elza Miranda        | 0        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Mário Couto         | 0        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Martinho Carmona    | 35       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Zeca Araújo         | 99       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Valdir Ganzer       | 165      | -       | -         | -         | -       | -        |
| Araceli Lemos       | 280      | -       | -         | 1         | 1       | 0        |
| Airton Faleiro      | 497      | -       | -         | -         | -       | -        |
| Mário Cardoso       | 152      | -       | -         | -         | -       | -        |
| Regina Barata       | 56       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Alessandro Novelino | 74       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Luiz Afonso Sefer   | 21       | -       | -         | -         | -       | -        |
| José Soares         | 24       | -       | -         | -         | -       | -        |
| José Megale         | 44       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Zé Carlos Antunes   | 45       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Faisal Salmem       | 0        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Bosco Gabriel       | 13       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Júnior Ferrari      | 0        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Pio X               | 77       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Cipriano Sabino     | 40       | -       | -         | -         | -       | -        |
| José Neto           | 26       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Luis Cunha          | 61       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Marcio Miranda      | 101      | -       | -         | -         | -       | -        |
| Joaquim Passarinho  | 6        | -       | -         | -         | -       | -        |
| Eulina Rabelo       | 17       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Eduardo Costa       | 37       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Suzana Lobão        | 0        | -       | -         | -         | -       | -        |
| João de Deus        | 267      | -       | -         | -         | -       | -        |
| Pio Neto            | 10       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Denimar Rodrigues   | 33       | -       | -         | -         | -       | -        |
| Sandra Batista      | 152      | -       | -         | -         | -       | -        |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\*Apenas o número de emendas individuais aprovadas.

**Quadro 03** – Destinação dada às emendas individuais pelos parlamentares da ALEPA.  
2007 a 2010.

| Parlamentares       | ALEPA    |           |        |           |           |        |
|---------------------|----------|-----------|--------|-----------|-----------|--------|
|                     | Emendas* | Município | Estado | Emendas** | Município | Estado |
| Alexandre Von       | 07       | 07        | 0      | 0         | -         | -      |
| Ana Cunha           | 126      | 126       | 0      | 53        | 53        | 0      |
| André Dias          | 10       | 10        | 0      | 6         | 6         | 0      |
| Bosco Gabriel       | 56       | 56        | 0      | 6         | 6         | 0      |
| Bira Barbosa        | 20       | 20        | 0      | 32        | 32        | 0      |
| Ítalo Mácola        | 49       | 49        | 0      | 30        | 30        | 0      |
| José Megale         | 124      | 124       | 0      | 20        | 20        | 0      |
| Tete Santos         | 35       | 35        | 0      | 19        | 19        | 0      |
| Pioneiro            | 51       | 51        | 0      | 16        | 17        | 0      |
| Suleima Pegado      | 100      | 100       | 0      | 24        | 24        | 0      |
| Airton Faleiro      | 49       | 47        | 2      | 49        | 47        | 2      |
| Bernadete TeCatem   | 73       | 73        | 0      | 19        | 19        | 0      |
| Carlos Martins      | 93       | 93        | 0      | 63        | 63        | 0      |
| Carlos Bordalo      | 159      | 157       | 2      | 60        | 62        | 1      |
| Miriquinho Batista  | 23       | 22        | 1      | 18        | 18        | 0      |
| Regina Barata       | 7        | 7         | 0      | 1         | 1         | 0      |
| Dr. Soares          | 58       | 58        | 0      | 0         | -         | -      |
| Antonio Rocha       | 33       | 33        | 0      | 12        | 12        | 0      |
| Domingos Juvenil    | 61       | 61        | 0      | 40        | 40        | 0      |
| Parsifal Pontes     | 37       | 37        | 0      | 36        | 36        | 0      |
| Simone Morgado      | 186      | 186       | 0      | 137       | 137       | 0      |
| Gualberto Neto      | 1        | 1         | 0      | 0         | -         | -      |
| Haroldo Martins     | 57       | 57        | 0      | 18        | 18        | 0      |
| José Hobsom/Hobgol  | 22       | 22        | 0      | 8         | 8         | 0      |
| Josefina Aquino     | 31       | 31        | 0      | 18        | 18        | 0      |
| Marcio Miranda      | 88       | 88        | 0      | 27        | 27        | 0      |
| Eduardo Costa       | 92       | 92        | 0      | 14        | 14        | 0      |
| Joaquim Passarinho  | 30       | 30        | 0      | 19        | 19        | 0      |
| Junior Ferrari      | 86       | 86        | 0      | 32        | 32        | 0      |
| Martinho Carmona    | 8        | 5         | 2      | 5         | 3         | 2      |
| Luis Cunha          | 12       | 12        | 0      | 7         | 7         | 0      |
| Arnaldo Jordy       | 93       | 80        | 13     | 50        | 46        | 4      |
| João Salame Neto    | 53       | 53        | 0      | 9         | 9         | 0      |
| Deley Santos        | 3        | 3         | 0      | 1         | 1         | 0      |
| Gabriel Guerreiro   | 20       | 20        | 0      | 16        | 16        | 0      |
| Adamor Aires        | 17       | 17        | 0      | 6         | 6         | 0      |
| Junior Hage         | 91       | 91        | 0      | 44        | 44        | 0      |
| Cassio Andrade      | 49       | 49        | 0      | 27        | 27        | 0      |
| Alessandro Novelino | 21       | 21        | 0      | 4         | 4         | 0      |
| Roberto Santos      | 79       | 79        | 0      | 14        | 14        | 0      |
| Zé Neto             | 10       | 10        | 0      | 5         | 5         | 0      |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\*Apenas o número de emendas individuais aprovadas.

**Quadro 04** – Destinação dada às emendas individuais pelos parlamentares da ALEPA.  
2003 a 2006.

| Parlamentares       | ALEPA    |           |        |           |           |        |
|---------------------|----------|-----------|--------|-----------|-----------|--------|
|                     | Emendas* | Município | Estado | Emendas** | Município | Estado |
| Hélio Leite         | 0        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Antônio Rocha       | 15       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Ana Cunha           | 30       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Arthur Tourinho     | 0        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Anaice              | 16       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Bira Barbosa        | 3        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Helder Barbalho     | 9        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Haroldo Martins     | 10       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Tetê Santos         | 3        | -         | -      | -         | -         | -      |
| André Dias          | 24       | -         | -      | -         | -         | -      |
| César Colares       | 29       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Elza Miranda        | 0        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Mário Couto         | 0        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Martinho Carmona    | 35       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Zeca Araújo         | 99       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Valdir Ganzer       | 165      | -         | -      | -         | -         | -      |
| Araceli Lemos       | 280      | -         | -      | 1         | 1         | 0      |
| Airton Faleiro      | 497      | -         | -      | -         | -         | -      |
| Mário Cardoso       | 152      | -         | -      | -         | -         | -      |
| Regina Barata       | 56       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Alessandro Novelino | 74       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Luiz Afonso Sefer   | 21       | -         | -      | -         | -         | -      |
| José Soares         | 24       | -         | -      | -         | -         | -      |
| José Megale         | 44       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Zé Carlos Antunes   | 45       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Faisal Salmem       | 0        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Bosco Gabriel       | 13       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Júnior Ferrari      | 0        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Pio X               | 77       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Cipriano Sabino     | 40       | -         | -      | -         | -         | -      |
| José Neto           | 26       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Luis Cunha          | 61       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Marcio Miranda      | 101      | -         | -      | -         | -         | -      |
| Joaquim Passarinho  | 6        | -         | -      | -         | -         | -      |
| Eulina Rabelo       | 17       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Eduardo Costa       | 37       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Suzana Lobão        | 0        | -         | -      | -         | -         | -      |
| João de Deus        | 267      | -         | -      | -         | -         | -      |
| Pio Neto            | 10       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Denimar Rodrigues   | 33       | -         | -      | -         | -         | -      |
| Sandra Batista      | 152      | -         | -      | -         | -         | -      |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\* Apenas o número de emendas individuais aprovadas.

**Quadro 05** - Destinação dada às emendas individuais apresentadas pelos parlamentares da ALEPA, em relação aos municípios dominados ou compartilhados. 2007 a 2010.

| Parlamentares       | ALEPA    |        |               |        |
|---------------------|----------|--------|---------------|--------|
|                     | Dominado |        | Compartilhado |        |
|                     | Local    | Global | Local         | Global |
| Alexandre Von       | -        | -      | -             | -      |
| Ana Cunha           | -        | -      | 34            | 19     |
| André Dias          | -        | -      | 6             | 0      |
| Bosco Gabriel       | -        | -      | 5             | 1      |
| Bira Barbosa        | 2        | 0      | 26            | 4      |
| Ítalo Mácola        | -        | -      | 27            | 1      |
| José Megale         | -        | -      | 20            | 0      |
| Tete Santos         | 1        | 0      | 17            | 1      |
| Pioneiro            | 1        | 0      | 14            | 1      |
| Suleima Pegado      | -        | -      | 19            | 5      |
| Airton Faleiro      | -        | -      | 32            | 17     |
| Bernadete TeCatem   | -        | -      | 18            | 1      |
| Carlos Martins      | -        | -      | 47            | 16     |
| Carlos Bordalo      | -        | -      | 59            | 1      |
| Miriquinho Batista  | -        | -      | 18            | 0      |
| Regina Barata       | -        | -      | 1             | 0      |
| Dr. Soares          | -        | -      | -             | -      |
| Antonio Rocha       | -        | -      | 10            | 2      |
| Domingos Juvenil    | -        | -      | 38            | 2      |
| Parsifal Pontes     | -        | -      | 26            | 10     |
| Simone Morgado      | -        | -      | 100           | 37     |
| Gualberto Neto      | -        | -      | -             | -      |
| Haroldo Martins     | -        | -      | 17            | 1      |
| José Hobsom/Hobgol  | -        | -      | 6             | 2      |
| Josefina Aquino     | 1        | 0      | 17            | 0      |
| Marcio Miranda      | 1        | 0      | 23            | 3      |
| Eduardo Costa       | 1        | 0      | 13            | 0      |
| Joaquim Passarinho  | 2        | 0      | 16            | 1      |
| Junior Ferrari      | -        | -      | 25            | 7      |
| Martinho Carmona    | -        | -      | 3             | 2      |
| Luis Cunha          | -        | -      | 4             | 3      |
| Arnaldo Jordy       | -        | -      | 19            | 31     |
| João Salame Neto    | -        | -      | 9             | 0      |
| Deley Santos        | -        | -      | 1             | 0      |
| Gabriel Guerreiro   | -        | -      | 14            | 2      |
| Adamor Aires        | 2        | 0      | 3             | 1      |
| Junior Hage         | -        | -      | 40            | 4      |
| Cassio Andrade      | -        | -      | 14            | 13     |
| Alessandro Novelino | -        | -      | 4             | 0      |
| Roberto Santos      | -        | -      | 13            | 1      |
| Zé Neto             | -        | -      | 5             | 0      |

Fonte: ALEPA.

**Quadro 06** - Destinação dada às emendas individuais apresentadas pelos parlamentares da ALEPA, em relação aos municípios dominados ou compartilhados. 2003 a 2006.

| Parlamentares     | ALEPA    |        |               |        |
|-------------------|----------|--------|---------------|--------|
|                   | Dominado |        | Compartilhado |        |
|                   | Local    | Global | Local         | Global |
| Hélio Leite       | -        | -      | -             | -      |
| Antônio Rocha     | -        | -      | -             | -      |
| Ana Cunha         | -        | -      | -             | -      |
| Arthur Tourinho   | -        | -      | -             | -      |
| Anaice            | -        | -      | -             | -      |
| Bira Barbosa      | -        | -      | -             | -      |
| Helder Barbalho   | -        | -      | -             | -      |
| Haroldo Martins   | -        | -      | -             | -      |
| Tetê Santos       | -        | -      | -             | -      |
| André Dias        | -        | -      | -             | -      |
| César Colares     | -        | -      | -             | -      |
| Elza Miranda      | -        | -      | -             | -      |
| Mário Couto       | -        | -      | -             | -      |
| Martinho Carmona  | -        | -      | -             | -      |
| Zeca Araújo       | -        | -      | -             | -      |
| Valdir Ganzer     | -        | -      | -             | -      |
| Araceli Lemos     | -        | -      | 1             | 0      |
| Airton Faleiro    | -        | -      | -             | -      |
| Mário Cardoso     | -        | -      | -             | -      |
| Regina Barata     | -        | -      | -             | -      |
| Alessandro        | -        | -      | -             | -      |
| Luiz Afonso Sefer | -        | -      | -             | -      |
| José Soares       | -        | -      | -             | -      |
| José Megale       | -        | -      | -             | -      |
| Zé Carlos Antunes | -        | -      | -             | -      |
| Faisal Salmem     | -        | -      | -             | -      |
| Bosco Gabriel     | -        | -      | -             | -      |
| Júnior Ferrari    | -        | -      | -             | -      |
| Pio X             | -        | -      | -             | -      |
| Cipriano Sabino   | -        | -      | -             | -      |
| José Neto         | -        | -      | -             | -      |
| Luis Cunha        | -        | -      | -             | -      |
| Marcio Miranda    | -        | -      | -             | -      |
| Joaquim           | -        | -      | -             | -      |
| Eulina Rabelo     | -        | -      | -             | -      |
| Eduardo Costa     | -        | -      | -             | -      |
| Suzana Lobão      | -        | -      | -             | -      |
| João de Deus      | -        | -      | -             | -      |
| Pio Neto          | -        | -      | -             | -      |
| Denimar           | -        | -      | -             | -      |
| Sandra Batista    | -        | -      | -             | -      |

Fonte: ALEPA.

**Quadro 07** - Destinação dada às emendas individuais pelos parlamentares da ALEPA, em relação ao capital ou interior. 2007 a 2010.

| Parlamentares       | ALEPA    |         |          |           |         |          |
|---------------------|----------|---------|----------|-----------|---------|----------|
|                     | Emendas* | Capital | Interior | Emendas** | Capital | Interior |
| Alexandre Von       | 07       | 0       | 7        | 0         | -       | -        |
| Ana Cunha           | 126      | 23      | 123      | 53        | 0       | 53       |
| André Dias          | 10       | 0       | 10       | 6         | 0       | 6        |
| Bosco Gabriel       | 56       | 0       | 56       | 6         | 0       | 6        |
| Bira Barbosa        | 20       | 2       | 18       | 32        | 2       | 30       |
| Ítalo Mácola        | 49       | 5       | 44       | 30        | 1       | 29       |
| José Megale         | 124      | 1       | 123      | 20        | 0       | 20       |
| Tete Santos         | 35       | 0       | 35       | 19        | 0       | 19       |
| Pioneiro            | 51       | 0       | 51       | 16        | 0       | 16       |
| Suleima Pegado      | 100      | 3       | 97       | 24        | 0       | 24       |
| Airton Faleiro      | 49       | 2       | 45       | 49        | 1       | 48       |
| Bernadete TeCatem   | 73       | 5       | 67       | 19        | 3       | 16       |
| Carlos Martins      | 93       | 1       | 92       | 63        | 0       | 63       |
| Carlos Bordalo      | 159      | 2       | 157      | 60        | 1       | 59       |
| Miriquinho Batista  | 23       | 1       | 22       | 18        | 0       | 18       |
| Regina Barata       | 7        | 2       | 5        | 1         | 1       | 0        |
| Dr. Soares          | 58       | 0       | 58       | 0         | -       | -        |
| Antonio Rocha       | 33       | 0       | 33       | 12        | 0       | 12       |
| Domingos Juvenil    | 61       | 0       | 61       | 40        | 0       | 12       |
| Parsifal Pontes     | 37       | 0       | 37       | 36        | 0       | 36       |
| Simone Morgado      | 186      | 9       | 177      | 137       | 3       | 134      |
| Gualberto Neto      | 1        | 0       | 1        | 0         | -       | -        |
| Haroldo Martins     | 57       | 4       | 53       | 18        | 3       | 15       |
| José Hobsom/Hobgol  | 22       | 2       | 20       | 8         | 1       | 7        |
| Josefina Aquino     | 31       | 0       | 31       | 18        | 0       | 18       |
| Marcio Miranda      | 88       | 4       | 84       | 27        | 2       | 25       |
| Eduardo Costa       | 92       | 0       | 92       | 14        | 0       | 14       |
| Joaquim Passarinho  | 30       | 1       | 29       | 19        | 1       | 18       |
| Junior Ferrari      | 86       | 0       | 86       | 32        | 0       | 32       |
| Martinho Carmona    | 8        | 6       | 2        | 5         | 3       | 0        |
| Luis Cunha          | 12       | 0       | 12       | 7         | 0       | 7        |
| Arnaldo Jordy       | 93       | 13      | 80       | 50        | 9       | 37       |
| João Salame Neto    | 53       | 0       | 53       | 9         | 0       | 9        |
| Deley Santos        | 3        | 0       | 3        | 1         | 0       | 1        |
| Gabriel Guerreiro   | 20       | 0       | 20       | 16        | 0       | 16       |
| Adamor Aires        | 17       | 0       | 17       | 6         | 0       | 6        |
| Junior Hage         | 91       | 0       | 91       | 44        | 0       | 44       |
| Cassio Andrade      | 49       | 0       | 49       | 27        | 1       | 26       |
| Alessandro Novelino | 21       | 0       | 21       | 4         | 0       | 4        |
| Roberto Santos      | 79       | 0       | 79       | 14        | 1       | 13       |
| Zé Neto             | 10       | 0       | 10       | 5         | 0       | 5        |

Fonte: ALEPA.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\*Apenas o número de emendas individuais aprovadas.

**Quadro 08** - Destinação dada às emendas individuais pelos parlamentares da ALEPA, em relação à capital ou interior. 2003 a 2006.

| Parlamentares      | ALEPA    |         |          |           |         |          |
|--------------------|----------|---------|----------|-----------|---------|----------|
|                    | Emendas* | Capital | Interior | Emendas** | Capital | Interior |
| Hélio Leite*       | 0        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Antônio Rocha      | 15       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Ana Cunha          | 30       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Arthur Tourinho    | 0        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Anaice             | 16       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Bira Barbosa       | 3        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Helder Barbalho*   | 9        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Haroldo Martins    | 10       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Tetê Santos        | 3        | -       | -        | -         | -       | -        |
| André Dias         | 24       | -       | -        | -         | -       | -        |
| César Colares      | 29       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Elza Miranda       | 0        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Mário Couto        | 0        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Martinho Carmona   | 35       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Zeca Araújo        | 99       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Valdir Ganzer      | 165      | -       | -        | -         | -       | -        |
| Araceli Lemos      | 280      | -       | -        | 1         | 1       | 0        |
| Airton Faleiro     | 497      | -       | -        | -         | -       | -        |
| Mário Cardoso      | 152      | -       | -        | -         | -       | -        |
| Regina Barata      | 56       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Alessandro         | 74       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Luiz Afonso Sefer  | 21       | -       | -        | -         | -       | -        |
| José Soares        | 24       | -       | -        | -         | -       | -        |
| José Megale        | 44       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Zé Carlos Antunes  | 45       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Faisal Salmem      | 0        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Bosco Gabriel      | 13       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Júnior Ferrari     | 0        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Pio X              | 77       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Cipriano Sabino    | 40       | -       | -        | -         | -       | -        |
| José Neto          | 26       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Luis Cunha         | 61       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Marcio Miranda     | 101      | -       | -        | -         | -       | -        |
| Joaquim Passarinho | 6        | -       | -        | -         | -       | -        |
| Eulina Rabelo      | 17       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Eduardo Costa      | 37       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Suzana Lobão       | 0        | -       | -        | -         | -       | -        |
| João de Deus       | 267      | -       | -        | -         | -       | -        |
| Pio Neto           | 10       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Denimar Rodrigues  | 33       | -       | -        | -         | -       | -        |
| Sandra Batista     | 152      | -       | -        | -         | -       | -        |

Fonte: ALEPA.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\* Apenas o número de emendas individuais aprovadas.

**Quadro 09** – Relação entre a produção de emendas individuais e a situação eleitoral de cada Parlamentar. 2007 a 2010.

| Parlamentares       | ALEPA    |                      |                      |          |       |        |                |
|---------------------|----------|----------------------|----------------------|----------|-------|--------|----------------|
|                     | Vot. Rec | Partido <sup>1</sup> | Partido <sup>2</sup> | BI       | T.Em* | T.Em** | Sit. Eleit.*** |
| Alexandre Von       | 26.096   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 07    | 0      | Reeleito       |
| Ana Cunha           | 47.468   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 126   | 53     | Reeleita       |
| André Dias          | 49.523   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 10    | 6      | Ñ/Reeleito     |
| Bosco Gabriel       | 29.525   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 56    | 6      | Ñ/Concorreu    |
| Bira Barbosa        | 24.235   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 20    | 32     | Ñ/Concorreu    |
| Ítalo Mácola        | 28.633   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 49    | 30     | Ñ/Reeleito     |
| José Megale         | 49.265   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 124   | 20     | Reeleito       |
| Tetê Santos         | 32.809   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 35    | 19     | Ñ/Concorreu    |
| Pioneiro            | 63.311   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 51    | 16     | Reeleito       |
| Suleima Pegado      | 38.531   | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 100   | 24     | Ñ/Reeleita     |
| Airton Faleiro      | 30.253   | PT                   | PT                   | Esquerda | 49    | 49     | Reeleito       |
| Bernadete TeCatem   | 36.202   | PT                   | PT                   | Esquerda | 74    | 19     | Reeleita       |
| Carlos Martins      | 30.135   | PT                   | PT                   | Esquerda | 93    | 63     | Ñ/Reeleito     |
| Carlos Bordalo      | 26.608   | PT                   | PT                   | Esquerda | 159   | 60     | Reeleito       |
| Miriquinho Batista  | 35.006   | PT                   | PT                   | Esquerda | 23    | 18     | Reeleito       |
| Regina Barata       | 27.987   | PT                   | PT                   | Esquerda | 7     | 1      | Ñ/Reeleita     |
| Dr. Soares          | 27.658   | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 58    | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Antonio Rocha       | 29.025   | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 33    | 12     | Reeleito       |
| Domingos Juvenil    | 30.017   | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 61    | 40     | Ñ/Concorreu    |
| Parsifal Pontes     | 37.592   | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 37    | 36     | Reeleito       |
| Simone Morgado      | 21.260   | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 186   | 137    | Reeleita       |
| Gualberto Neto      | 61.700   | DEM                  | DEM                  | Direita  | 1     | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Haroldo Martins     | 36.635   | DEM                  | DEM                  | Direita  | 57    | 18     | Reeleito       |
| José Hobson/Hobgol  | 33.400   | DEM                  | DEM                  | Direita  | 22    | 8      | Ñ/Reeleito     |
| Josefina Aquino     | 26.691   | DEM                  | DEM                  | Direita  | 31    | 18     | Reeleita       |
| Marcio Miranda      | 60.390   | DEM                  | DEM                  | Direita  | 88    | 27     | Reeleito       |
| Eduardo Costa       | 34.055   | PTB                  | PTB                  | Direita  | 92    | 14     | Reeleito       |
| Joaquim Passarinho  | 36.713   | PTB                  | PTB                  | Direita  | 30    | 19     | Ñ/Reeleito     |
| Junior Ferrari      | 32.934   | PTB                  | PTB                  | Direita  | 86    | 32     | Reeleito       |
| Martinho Carmona    | 27.331   | PDT                  | PMDB                 | Direita  | 8     | 5      | Reeleito       |
| Luis Cunha          | 27.102   | PDT                  | PDT                  | Direita  | 12    | 7      | Ñ/Concorreu    |
| Arnaldo Jordy       | 21.492   | PPS                  | PPS                  | Esquerda | 93    | 50     | Reeleito       |
| João Salame Neto    | 15.300   | PPS                  | PPS                  | Esquerda | 53    | 9      | Reeleito       |
| Deley Santos        | 14.962   | PV                   | PV                   | Esquerda | 3     | 1      | Ñ/Reeleito     |
| Gabriel Guerreiro   | 22.113   | PV                   | PV                   | Esquerda | 20    | 16     | Reeleito       |
| Adamor Aires        | 23.421   | PR                   | PR                   | Direita  | 17    | 6      | Ñ/Concorreu    |
| Junior Hage         | 20.624   | PR                   | PR                   | Direita  | 91    | 44     | Reeleito       |
| Cássio Andrade      | 10.893   | PSB                  | PSB                  | Esquerda | 49    | 27     | Reeleito       |
| Alessandro Novelino | 35.981   | PSC                  | PSC                  | Direita  | 21    | 4      | Reeleito       |
| Roberto Santos      | 35.163   | PRB                  | PRB                  | Direita  | 79    | 14     | Ñ/Reeleito     |
| Zé Neto             | 31.650   | PP                   | PP                   | Direita  | 10    | 5      | Ñ/Concorreu    |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\* Apenas o número de emendas individuais aprovadas. \*\*\* Situação eleitoral dos parlamentares. (1 – Partido em que foi eleito; 2 – Partido em que terminou o mandato).

**Quadro 10** - Relação entre a produção de emendas individuais e a situação eleitoral de cada parlamentar. 2003 a 2006.

| Parlamentares       | ALEPA     |                      |                      |          |       |        |                |
|---------------------|-----------|----------------------|----------------------|----------|-------|--------|----------------|
|                     | Vot. Rec. | Partido <sup>1</sup> | Partido <sup>2</sup> | BI       | T.Em* | T.Em** | Sit. Eleit.*** |
| Hélio Leite         | 20.495    | PMDB                 | -                    | Centro   | 0     | 0      | Ñ/Concorreu    |
| Antônio Rocha       | 29.846    | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 15    | 0      | Reeleito       |
| Ana Cunha           | 35.449    | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 30    | 0      | Reeleita       |
| Arthur Tourinho     | 20.267    | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 0     | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Anaice              | 20.680    | PMDB                 | PMDB                 | Centro   | 16    | 0      | Reeleito       |
| Bira Barbosa        | 20.561    | PMDB                 | PSDB                 | Centro   | 3     | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Helder Barbalho     | 68.474    | PMDB                 | -                    | Centro   | 9     | 0      | Ñ/Concorreu    |
| Haroldo Martins     | 22.411    | PMDB                 | PFL                  | Centro   | 10    | 0      | Reeleito       |
| Tetê Santos         | 25.516    | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 3     | 0      | Reeleita       |
| André Dias          | 33.601    | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 24    | 0      | Reeleito       |
| César Colares       | 30.201    | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 29    | 0      | Reeleito       |
| Elza Miranda        | 23.203    | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 0     | 0      | Ñ/Reeleita     |
| Mário Couto         | 56.587    | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 0     | 0      | Ñ/Concorreu    |
| Martinho Carmona    | 36.894    | PSDB                 | PDT                  | Centro   | 35    | 0      | Reeleito       |
| Zeca Araújo         | 28.784    | PSDB                 | PSDB                 | Centro   | 99    | 0      | Ñ/Concorreu    |
| Valdir Ganzer       | 23.622    | PT                   | PT                   | Esquerda | 165   | 0      | Reeleito       |
| Araceli Lemos       | 36.825    | PT                   | PSOL                 | Esquerda | 280   | 1      | Ñ/Reeleito     |
| Airton Faleiro      | 23.571    | PT                   | PT                   | Esquerda | 497   | 0      | Reeleito*      |
| Mário Cardoso       | 18.852    | PT                   | PT                   | Esquerda | 152   | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Regina Barata       | 23.380    | PT                   | PT                   | Esquerda | 56    | 0      | Reeleita       |
| Alessandro Novelino | 27.757    | PL                   | PSC                  | Direita  | 74    | 0      | Reeleito       |
| Luiz Afonso Sefer   | 32.456    | PL                   | PFL                  | Direita  | 21    | 0      | Reeleito       |
| José Soares         | 29.846    | PL                   | PMDB                 | Direita  | 24    | 0      | Ñ/Concorreu    |
| José Megale         | 21.146    | PL                   | PSDB                 | Direita  | 44    | 0      | Reeleito       |
| Zé Carlos Antunes   | 32.061    | PL                   | PP                   | Direita  | 45    | 0      | Ñ/Concorreu    |
| Faisal Salmem       | 20.680    | PTB                  | PSDB                 | Direita  | 0     | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Bosco Gabriel       | 21.542    | PTB                  | PSDB                 | Direita  | 13    | 0      | Reeleito       |
| Júnior Ferrari      | 19.145    | PTB                  | PTB                  | Direita  | 0     | 0      | Reeleito       |
| Pio X               | 22.726    | PTB                  | PDT                  | Direita  | 77    | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Cipriano Sabino     | 22.309    | PPB                  | PFL                  | Direita  | 40    | 0      | Ñ/Reeleito     |
| José Neto           | 26.134    | PPB                  | PP                   | Direita  | 26    | 0      | Reeleito       |
| Luis Cunha          | 22.580    | PDT                  | PDT                  | Centro   | 61    | 0      | Reeleito       |
| Marcio Miranda      | 23.996    | PDT                  | PFL                  | Centro   | 101   | 0      | Reeleito       |
| Joaquim Passarinho  | 23.248    | PSD                  | PTB                  | Direita  | 6     | 0      | Reeleito       |
| Eulina Rabelo       | 15.595    | PSD                  | PFL                  | Direita  | 17    | 0      | Ñ/Concorreu    |
| Eduardo Costa       | 16.727    | PST                  | PTB                  | Direita  | 37    | 0      | Reeleito       |
| Suzana Lobão        | 16.389    | PST                  | PL                   | Direita  | 0     | 0      | Ñ/Concorreu    |
| João de Deus        | 8.595     | PSB                  | PSB                  | Esquerda | 267   | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Pio Neto            | 10.116    | PSB                  | PTB                  | Esquerda | 10    | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Denimar Rodrigues   | 10,710    | PPS                  | PPS                  | Esquerda | 33    | 0      | Ñ/Reeleito     |
| Sandra Batista      | 26.491    | PC do B              | PC do B              | Esquerda | 152   | 0      | Reeleito       |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de emendas apresentadas. \*\* Apenas o número de emendas individuais aprovadas, \*\*\* Situação eleitoral dos parlamentares. (1 – Partido em que foi eleito; 2 – Partido em que terminou o mandato).

**Quadro 11** – Distribuição das bases eleitorais de cada parlamentar da ALEPA em regiões de integração. 2007 a 2010.

| Parlamentares       | ALEPA    |            |    |                                       |       |
|---------------------|----------|------------|----|---------------------------------------|-------|
|                     | Vot.Rec* | Vot. Red** | %  | Região de Integração                  | Bases |
| Alexandre Von       | 26.096   | 23.925     | 92 | Baixo Amazonas                        | 1     |
| Ana Cunha           | 47.468   | 36.282     | 76 | Marajó; Tocantins. e Capim            | 7     |
| André Dias          | 49.523   | 37.332     | 75 | Metropolitana; Caeté e Carajás        | 13    |
| Bosco Gabriel       | 29.525   | 25.121     | 85 | Metropolitana e Capim                 | 5     |
| Bira Barbosa        | 24.235   | 19.438     | 80 | Metrop; Tocantins; Marajó e Capim     | 13    |
| Ítalo Mácola        | 28.633   | 24.256     | 85 | Metrop; Tocantins; B.Amaz. e Caeté    | 9     |
| José Megale         | 49.265   | 36.235     | 74 | Metrop; B.Amaz; Xingú; Caeté e Tuc.   | 19    |
| Tetê Santos         | 32.809   | 26.854     | 82 | Xingú; Carajás e Metropolitana        | 14    |
| Pioneiro            | 63.311   | 51.744     | 82 | Metrop; Carajás e Capim               | 6     |
| Suleima Pegado      | 38.531   | 26.783     | 70 | Metrop; B.Amaz; Tucuruí e Xingú       | 10    |
| Airton Faleiro      | 25.271   | 18.172     | 72 | B.Amaz; Xingú e Carajás               | 15    |
| Bernadete TeCatem   | 36.202   | 26.548     | 73 | Metrop; Carajás; Araguaia e Capim     | 12    |
| Carlos Martins      | 30.135   | 25.811     | 86 | Baixo Amazonas e Metropolitana        | 6     |
| Carlos Bordalo      | 26.608   | 20.872     | 78 | Metrop; Capim; Tocantins; Caeté       | 17    |
| Miriquinho Batista  | 35.006   | 25.809     | 74 | Tocantins; Marajó; Metrop e Caeté     | 13    |
| Regina Barata       | 27.987   | 23.386     | 84 | Metropolitana e Marajó                | 4     |
| Dr. Soares          | 27.658   | 25.212     | 91 | Metropolitana                         | 3     |
| Antonio Rocha       | 29.025   | 21.959     | 76 | Baixo Amazonas                        | 3     |
| Domingos Juvenil    | 30.017   | 25.465     | 85 | Metrop; Capim; Tocantins e Xingú      | 8     |
| Parsifal Pontes     | 37.592   | 31.627     | 84 | Metrop; B.Amaz; Xingú; Tuc e Carajás  | 7     |
| Simone Morgado      | 21.260   | 17.341     | 82 | Metropolitana; Capim e Caeté          | 6     |
| Gualberto Neto      | 61.700   | 44.253     | 72 | Metrop; Tocantins; Marajó e Carajás   | 14    |
| Haroldo Martins     | 36.635   | 29.533     | 81 | Metrop; Tocantins; Marajó e B.Amaz.   | 10    |
| Hobgol              | 33.400   | 27.569     | 83 | Metrop; Tocantins; Caeté e Capim      | 7     |
| Josefina Aquino     | 26.691   | 24.843     | 93 | Metropolitana e Baixo Amazonas        | 5     |
| Marcio Miranda      | 60.390   | 46.837     | 78 | Caeté; Capim e Guamá                  | 14    |
| Eduardo Costa       | 34.055   | 28.502     | 84 | Caeté; Capim; Guamá e Metropolitana   | 18    |
| Joaquim Passarinho  | 36.713   | 31.919     | 87 | Metrop; Capim; Caeté e Marajó         | 11    |
| Junior Ferrari      | 32.934   | 24.085     | 73 | Metrop; B.Amaz e Xingú                | 9     |
| Martinho Carmona    | 27.331   | 20.290     | 74 | Metrop; Carajás e Marajó              | 7     |
| Luis Cunha          | 27.102   | 20.103     | 74 | Tocantins; Caetés; Metrop. e Capim    | 9     |
| Arnaldo Jordy       | 21.492   | 18.137     | 84 | Tocantins; Caetés; Metrop. e Capim    | 19    |
| João Salame Neto    | 15.300   | 12.369     | 81 | Metropolitana; Carajás e Xingú        | 5     |
| Deley Santos        | 14.962   | 12.395     | 83 | Xingú e Tocantins                     | 5     |
| Gabriel Guerreiro   | 22.113   | 16.506     | 75 | B.Amaz; Xingú e Metropolitana         | 6     |
| Adamor Aires        | 23.421   | 20.257     | 86 | Caeté e Guamá                         | 11    |
| Junior Hage         | 20.624   | 15.955     | 77 | Metropolitana e Baixo Amazonas        | 5     |
| Cassio Andrade      | 10.893   | 8.686      | 80 | Metropolitana; Carajás e Xingú        | 8     |
| Alessandro Novelino | 35.981   | 25.395     | 71 | Carajás; Capim e Metropolitana.       | 14    |
| Roberto Santos      | 35.163   | 32.915     | 94 | Tapajós; Tocantins; Carajás e Metrop. | 9     |
| Zé Neto             | 31.650   | 25.372     | 80 | Tocantins; Caeté e Guamá              | 11    |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de votos recebidos, \*\* Número total de votos recebidos apenas dos principais redutos eleitorais.

**Quadro 12** - Distribuição das bases eleitorais de cada parlamentar da ALEPA em regiões de integração. 2003 a 2006.

| Parlamentares       | ALEPA     |            |    |  |       |
|---------------------|-----------|------------|----|--|-------|
|                     | Vot.Rec * | Vot. Red** | %  | Região de Integração                   | Bases |
| Hélio Leite         | 20.495    | 15.479     | 76 | Guamá; Caeté, Capim e Metropolitana.   | 7     |
| Antônio Rocha       | 29.846    | 27.930     | 94 | Tapajós; B. Amaz; Xingú e Metrop.      | 10    |
| Ana Cunha           | 35.449    | 32.111     | 91 | Tocantins; Metrop e Guamá              | 9     |
| Arthur Tourinho     | 20.267    | 17.858     | 88 | Metropolitana                          | 2     |
| Anaice              | 20.680    | 18.667     | 90 | Metropolitana                          | 2     |
| Bira Barbosa        | 20.261    | 17.276     | 85 | Metropolitana; Marajó e Caeté          | 12    |
| Helder Barbalho     | 68.474    | 59.272     | 87 | Metrop; Caeté; Capim e Guamá           | 15    |
| Haroldo Martins     | 22.411    | 16.398     | 73 | Guamá; Caeté e Metropolitana.          | 6     |
| Tetê Santos         | 32.799    | 26.557     | 81 | Carajás e Xingú                        | 14    |
| André Dias          | 33.516    | 27.370     | 82 | Metrop; Caeté e Capim                  | 11    |
| César Colares       | 30.201    | 27.050     | 90 | Marajó; Caeté; Metrop e Guamá          | 11    |
| Elza Miranda        | 23.203    | 20.722     | 89 | Carajás; Tucuruí e Belém               | 8     |
| Mário Couto         | 56.587    | 42.446     | 75 | Marajó; Tocantins; Caeté e Metropolit. | 21    |
| Martinho Carmona    | 36.894    | 31.861     | 86 | Marajó; Metrop; Guamá; Tocant e Tap.   | 16    |
| Zeca Araújo         | 28.784    | 25.681     | 89 | Capim; Metrop e Caetés                 | 9     |
| Valdir Ganzer       | 23.622    | 21.243     | 90 | Metrop; Tocant; Capim e Guamá          | 16    |
| Araceli Lemos       | 36.825    | 31.565     | 86 | Metrop; Tocantins e Guamá              | 7     |
| Airton Faleiro      | 24.278    | 21.985     | 91 | B. Amaz; Xingú e Tapajós               | 15    |
| Mário Cardoso       | 32.636    | 27.629     | 85 | Metrop; Capim; Marajó e Caeté          | 12    |
| Regina Barata       | 23.380    | 20.638     | 88 | Metrop; Capim; Caeté e B. Amazonas     | 6     |
| Alessandro Novelino | 27.757    | 19.671     | 71 | Metrop; Marajó; Capim; Guamá e Caeté   | 12    |
| Luiz Afonso Sefer   | 32.456    | 28.817     | 89 | Metrop; Tocantins; Marajó e Caeté      | 14    |
| José Soares         | 18.721    | 15.381     | 82 | Guamá; Caeté e Capim                   | 4     |
| José Megale         | 21.146    | 14.745     | 70 | Metrop; B. Amaz; Xingú e Tucuruí       | 8     |
| Zé Carlos Antunes   | 32.061    | 28.393     | 89 | Metrop; Capim; Tocantins e Caeté       | 11    |
| Faisal Salmem       | 20.680    | 17.792     | 86 | Capim; Metro e Carajás                 | 6     |
| Bosco Gabriel       | 21.542    | 20.270     | 94 | Capim e Metropolitana                  | 5     |
| Júnior Ferrari      | 19.145    | 17.959     | 94 | B. Amazonas e Metropolitana            | 8     |
| Pio X               | 22.726    | 16.861     | 74 | Guamá; Metrop; Carajás e Capim         | 14    |
| Cipriano Sabino     | 22.309    | 20.187     | 90 | Metropolitana e Tapajós                | 4     |
| José Neto           | 26.134    | 19.903     | 76 | Caeté; Metrop; Guamá e Tocantins       | 16    |
| Luis Cunha          | 22.580    | 17.626     | 78 | Caeté e Metropolitana                  | 9     |
| Marcio Miranda      | 23.996    | 20.605     | 86 | Guamá; Caeté; Capim e Metropolitana    | 8     |
| Joaquim Passarinho  | 23.996    | 19.430     | 81 | Metrop; Caeté e B. Amazonas            | 6     |
| Eulina Rabelo       | 15.595    | 13.747     | 88 | Metrop; Caeté e Tocantins              | 7     |
| Eduardo Costa       | 16.727    | 14.006     | 84 | Caeté; Guamá e Metropolitana           | 5     |
| Suzana Lobão        | 16.389    | 14.226     | 87 | Caeté e Metropolitana                  | 5     |
| João de Deus        | 8.595     | 8.169      | 95 | Metropolitana e Tocantins              | 2     |
| Pio Neto            | 23.780    | 16.861     | 71 | Carajás; Metrop e Guamá                | 14    |
| Denimar Rodrigues   | 10.710    | 10.148     | 95 | Xingú                                  | 3     |
| Sandra Batista      | 27.028    | 24.799     | 92 | Metrop; Capim; Carajás e Caeté         | 6     |

Fonte: ALEPA e T.R.E.

Nota: \* Número total de votos recebidos, \*\* Número total de votos recebidos apenas dos principais redutos eleitorais.