



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MARIA TEREZA RIBAS SABARÁ

**A DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS E O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:**

Uma análise do perfil sociopolítico dos deputados estaduais do Tocantins

**PALMAS
2020**

MARIA TEREZA RIBAS SABARÁ

**A DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS E O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:**

Uma análise do perfil sociopolítico dos deputados estaduais do Tocantins

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mônica Aparecida da Rocha Silva.

**PALMAS
2020**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S113d Sabará, Maria Tereza Ribas.

A distribuição das emendas parlamentares individuais e o desenvolvimento regional: Uma análise do perfil sociopolítico dos deputados estaduais do Tocantins. / Maria Tereza Ribas Sabará. – Palmas, TO, 2020.

149 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2020.

Orientador: Mônica Aparecida da Rocha Silva

1. Desenvolvimento Regional. 2. Emendas parlamentares. 3. Poder Legislativo. 4. Perfil parlamentar. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

MARIA TEREZA RIBAS SABARÁ

**A DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS E O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:**

Uma análise do perfil sociopolítico dos deputados estaduais do Tocantins

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mônica Aparecida da Rocha Silva.

Data de aprovação: 26/08/2020.

Banca Examinadora:



Prof. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva
Examinadora interna, Orientadora, PPGDR/UFT.



Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva
Examinador interno, PPGDR/UFT.



Prof. Dra. Denise Paiva Ferreira
Examinadora externa, PPGCP/UFG.

Palmas, 2020.

Dedico este trabalho à minha família, ao meu esposo, aos meus amigos de vida e de trabalho, e à minha orientadora, também amiga, pois deles tenho recebido todo incentivo e carinho inestimável que me mantém em movimento. Tudo em agradecimento ao bom Deus e ao universo, pelas oportunidades e pelas pessoas maravilhosas que estiveram e estão ao meu redor.

RESUMO

O foco desta pesquisa esteve em observar em que medida o perfil sociopolítico dos(as) deputados(as) estaduais afeta a destinação das emendas parlamentares individuais. Como instrumento constitucional que garante maior participação dos parlamentares no orçamento público, estas emendas foram recentemente transformadas em impositivas, alterando a relação de forças entre o Executivo e o Legislativo no processo decisório de políticas públicas para o desenvolvimento do estado. Se cada parlamentar tem total autonomia para escolher tanto o objeto quanto o município beneficiado, bem como o valor de suas emendas dentro da dotação orçamentária e do planejamento, a compreensão do perfil dos atores políticos que participam desse processo se torna um relevante elemento explicativo dos critérios do seu uso. Assim, objetivou-se compreender a relação entre o perfil sociopolítico dos(as) deputados(as) estaduais e suas decisões relativas à destinação de emendas para finalidades e regiões específicas a partir de quatro etapas: *i*) mapeamento do perfil sociopolítico dos deputados estaduais; *ii*) identificação das regiões mais ou menos priorizadas pelo legislativo de acordo com o objeto e o valor das emendas parlamentares individuais; *iii*) associação do perfil parlamentar com preferências de emendas parlamentares individuais; e *iv*) discussão da forma como a destinação das emendas parlamentares individuais tem impactado em termos de representação e redistribuição para o desenvolvimento regional do Tocantins. A partir da revisão de literatura e do problema delimitado, duas questões norteadoras foram colocadas em discussão. A primeira foi a verificação de um padrão na destinação de emendas pelos(as) parlamentares, sugerindo a existência de crenças compartilhadas e arraigadas acerca do uso pulverizado de emendas parlamentares. A segunda, por sua vez, é o fato de o arcabouço institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (Aleto) permitir um maior diálogo entre comunidade e parlamentar, impactando no uso estratégico das emendas parlamentares. O levantamento de dados considerou 32 parlamentares e suas emendas parlamentares individuais apresentadas durante a 8ª e 9ª legislatura. A estratégia metodológica utilizada envolveu: estudo de caso, subsidiado por uma pesquisa documental de processos, regulamentos e legislação; coleta de dados em biografias; análise de conteúdo e consulta a bases secundárias. A coleta de dados possibilitou a criação de uma base de dados com a composição do *background* sociopolítico dos(as) deputados(as) estaduais e da destinação de suas emendas parlamentares. Conclui-se que o perfil parlamentar individual – com um destaque para ocupação e idade – oferece poucos elementos para se refletir acerca da relação entre emendas e perfil, ressaltando a importância de uma análise que considere elementos subjetivos que formam suas preferências e valores. Ainda, foi constatada uma preferência que tende à pulverização dos recursos e atendimento a demandas pontuais de baixo impacto, como a realização de eventos pontuais em detrimento de intervenções de maior envergadura e/ou impacto social. Também, evidenciou-se uma concentração do montante no eixo central norte-sul do estado, revelando a importância de se repensar mecanismos que possibilitem um uso mais eficiente e transparente das emendas parlamentares individuais, principalmente por a Aleto ser deficitária em termos de representatividade parlamentar, eficiência do fluxo de informação e interlocução com a sociedade.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Emendas parlamentares. Poder Legislativo. Perfil parlamentar.

ABSTRACT

This research's focus was to observe the extent to which the sociopolitical profile of state deputies affects the destination of individual parliamentary amendments. The recent changes that have made them mandatory have changed the balance of forces between the Executive and the Legislative in the decision-making process of public policies for the state's development. If each parliamentarian has full autonomy to choose, both the object and the municipality benefited, as well as the value of their amendments within the budget and planning, the understanding of the profile of the political actors who participate in this process becomes a critical element of the adopted criteria. Thus, the objective was to understand the relationship between the sociopolitical profile of state deputies and their decisions regarding the allocation of amendments for specific purposes and regions from four stages: i) mapping the sociopolitical profile of state deputies; ii) identification of regions more or less prioritized by the legislature according to the object and value of individual parliamentary amendments; iii) association of the parliamentary profile with preferences of individual parliamentary amendments; and iv) discussion of how the allocation of individual parliamentary amendments has impacted in terms of representation and redistribution for the regional development of Tocantins. From the defined problem, two guiding questions were raised for discussion. The first is verification that there is a pattern in the destination of amendments by parliamentarians, suggesting the existence of shared and ingrained beliefs about the fragmented use of legislative amendments. The second, in turn, is that the institutional framework of the Legislative Assembly of the State of Tocantins (Aleto) allows for more excellent dialogue between the community and parliamentarians, impacting the strategic use of legislative amendments. The data survey considered 32 parliamentarians and their individual parliamentary amendments presented during the 8th and 9th legislature. The methodological strategy used involved: case study supported by documentary research of processes, regulations, and legislation; data collection in biographies; content analysis and consultation of secondary databases. The data collection enabled creating a database with the composition of the state deputies' socio-political background and the destination of their legislative amendments. It is concluded that the individual parliamentary profile - with emphasis on occupation and age - offers few elements to reflect on the relationship between amendments and profile, emphasizing the importance of an analysis that considers subjective elements that form their preferences and values. Still, a preference was found that tends to pulverize resources and meet specific low-impact demands, such as the performance of one-off events to the detriment of larger interventions and / or social impact. Also, there was a concentration on the state's central north-south axis, revealing the importance of rethinking mechanisms that allow more efficient and transparent use of individual parliamentary amendments mainly because Aleto is deficient in terms of parliamentary representativeness, the efficiency of information flow, and dialogue with society.

Keywords: Regional Development. Parliamentary amendments. Legislative power. Parliamentary profile.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Índice Firjan de gestão fiscal, por município (2018)	87
Figura 2 – Mapa comparativo do montante destinado de emendas (2015 a 2019)	105
Figura 3 – Distribuição percentual de emendas por microrregião.....	125
Gráfico 1 – Situação fiscal dos municípios tocantinenses (2018).....	88
Gráfico 2 – Convênios por faixa de valor e ano	107
Gráfico 3 – Convênios por faixa de valor e tipo de organização (2015 a 2019).....	108
Gráfico 4 – Quantidade de convênios por ano e tipo de organização	109
Gráfico 5 – Valor total destinado por tipo de convênio (2015 a 2019).....	110
Gráfico 6 – Valor total destinado por tipo de política pública (2015 a 2019).....	111
Gráfico 7 – Comparativo do tipo de política pública por parlamentar (2015 e 2019)	116
Gráfico 8 – Ações temáticas por parlamentar nas diferentes legislaturas	118
Gráfico 9 – Tipos de política pública por ano	124
Quadro 1 – Desenho do estudo de caso	56
Quadro 2 – Composição do <i>background</i> dos(as) deputados(as) estaduais.....	58
Quadro 3 – Descritores do tipo de convênio	59
Quadro 4 – Descritores por tipo de política e ações temáticas	60
Quadro 5 – Variáveis explicativas do modelo de regressão linear.....	61
Quadro 6 – Propostas de dispositivos sobre emendas individuais (2015-2019)	81
Quadro 7 – Valor destinado a cada ação temática (2015 a 2019)	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Revisão de teses e dissertações.....	53
Tabela 2 – Revisão de artigos científicos	54
Tabela 3 – Valor das emendas parlamentares individuais por ano.....	83
Tabela 4 – Composição dos parlamentares, por faixa etária, gênero e cor/raça.....	92
Tabela 5 – Composição dos parlamentares por cor ou raça	93
Tabela 6 – Composição dos parlamentares por estado civil.....	94
Tabela 7 – Composição dos parlamentares por ocupação	94
Tabela 8 – Composição dos parlamentares por nível educacional	97
Tabela 9 – Composição dos parlamentares por curso de formação	98
Tabela 10 – Composição dos parlamentares por UF de nascimento	98
Tabela 11 – Composição dos parlamentares por idade, campo ideológico e gênero	99
Tabela 12 – Composição dos parlamentares por espectro ideológico e ocupação	100
Tabela 13 – Composição dos parlamentares por experiência política.....	101
Tabela 14 – Composição dos parlamentares por vínculos sociais.....	102
Tabela 15 – Valor previsto na LDO e o consolidado em dados	103
Tabela 16 – Valores das emendas parlamentares por ano	104
Tabela 17 – Municípios que mais foram contemplados com emendas (2015 a 2019).....	106
Tabela 18 – Regressão linear com dados de todos os anos	119
Tabela 19 – Ocupação por legislatura	120
Tabela 20 – Faixa etária por legislatura.....	121
Tabela 21 – Faixa de experiência por legislatura	122
Tabela 22 – Ações temáticas por legislatura	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALETO	Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASTRAL	Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas
CAUC	Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CE	Constituição Estadual do Tocantins
CF	Constituição Federal do Brasil
CN	Congresso Nacional
CONORTE	Comissão de Estudos do Norte Goiano
CFTFC	Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle
DRACMA	Delegacia de Repressões a Crimes de maior Potencial Contra a Administração Pública
EC	Emenda constitucional
FPE	Fundo de Participação dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OP	Orçamento público
OSCIP	Organização da sociedade civil de interesse público
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Planejamento Plurianual
PPB	Partido do Povo Brasileiro
PPGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PST	Partido Social Trabalhista
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
RI	Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Tocantins
SEFAZ	Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	LEGISLATIVO ESTADUAL E DESENVOLVIMENTO	19
2.1	As instituições e o processo de desenvolvimento regional.....	19
2.2	Nova dinâmica decisória e impacto na política subnacional	26
2.3	Classe política como agente de mudança	33
2.4	O orçamento público e o lugar das emendas parlamentares individuais	41
3	METODOLOGIA.....	52
3.1	O procedimento de revisão de literatura	52
3.2	Desenho e operacionalização da pesquisa	55
4	DINÂMICAS DO LEGISLATIVO TOCANTINENSE.....	63
4.1	Apontamentos sobre o contexto histórico e político.....	63
4.2	O processo decisório na Assembleia Legislativa do Tocantins.....	68
4.2.1	A representatividade	68
4.2.2	Disponibilidade informacional da deliberação parlamentar	71
4.2.3	Processo legislativo e produção legal	76
4.3	Emendas parlamentares e a situação dos municípios	80
5	A DESTINAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NO TOCANTINS	91
5.1	O perfil dos parlamentares tocantinenses	91
5.2	Os padrões de alocação de recursos via emendas impositivas	102
5.3	A atuação parlamentar na destinação de emendas: relação entre perfil e distribuição regional	114
	CONCLUSÃO.....	128
	REFERÊNCIAS	132
	APÊNDICE A – Montante destinado por emendas parlamentares individuais por município (2015 a 2019)	146
	ANEXO A – Índice de autonomia dos municípios tocantinenses.....	148

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa investiga a atuação do legislativo tocantinense em relação à matéria orçamentária estadual, identificando quem são os atores políticos envolvidos nesse processo e em que direção eles agem a favor da criação de políticas públicas para o desenvolvimento, revelando suas prioridades de ação e critérios de distribuição regional.

O orçamento público é a base de toda ação estatal, pois sem recursos o Estado não age e não produz políticas públicas. É por meio desse orçamento que se obtém a resposta sobre quanto os governos arrecadam e como eles gastam. Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, o orçamento público é derivado de três importantes leis – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) –, tendo suas funções e objetivos definidos em âmbito federal e acompanhados em nível estadual.

Considerando que todo gasto público deve estar previsto no orçamento, a ausência ou presença de determinadas políticas diz muito sobre a ação governamental. Apesar de esse processo decisório envolver os poderes Executivo e Legislativo, o primeiro é aquele que tem o papel mais abrangente em sua elaboração e coordenação, com maior poder discricionário. Já o Legislativo possui uma atuação mais limitada, modificando o orçamento por meio de emendas. No entanto, existe um mecanismo que garante ao parlamentar uma maior participação nesse processo: as emendas parlamentares.

Garantidas constitucionalmente desde 1988, elas foram responsáveis pela ampliação da participação do Legislativo, reservando recursos para que cada parlamentar decida os objetos de investimento no âmbito das diretrizes estabelecidos pelo PPA. Essas emendas não estão sujeitas à aprovação ou rejeição da relatoria no processo legislativo e não necessitam de chamamento público, tornando a tramitação do orçamento público um momento propício para se discutir a atuação e o comportamento parlamentar. Como afirmam Limongi e Figueiredo (2005, p. 737), “as emendas parlamentares individuais permitem resgatar elementos cruciais das interpretações correntes acerca do *modus operandi* do sistema político brasileiro”.

Entretanto, a partir de 2015, esse cenário sofreu intensas modificações, e a relação de forças entre o Executivo e o Legislativo no processo decisório de políticas públicas foi alterada, conferindo ao Legislativo maior poder decisório do que anteriormente. Isso ocorreu devido ao fato de as emendas parlamentares individuais passarem a ser *impositivas*, ou seja, de execução orçamentária obrigatória. Se cada parlamentar tem total autonomia para escolher tanto o objeto quanto o município que será beneficiado, bem como o valor de suas emendas – tendo como base a dotação orçamentária e o planejamento –, a compreensão do perfil dos atores políticos

que participam desse processo torna-se um importante elemento para compreender os critérios adotados.

Os(as) parlamentares exprimem na ação política – sobretudo em função da posição privilegiada que ocupam na estrutura social – suas crenças, valores e ideias, fato que nos convida a refletir acerca da interação estratégica entre os legisladores e seus objetivos, aquilo que compõe a sua agenda, aquilo que lhe é valorado. Esse ponto leva a considerá-los, enquanto *policy makers*,¹ atores essenciais no processo de criação de políticas públicas, de forma que seu comportamento passa a ser central para a compreensão da dinâmica institucional do processo decisório.

Essa relação é a própria expressão da complexidade que envolve o processo de desenvolvimento. Se, por um lado, o Estado é uma peça-chave na promoção do bem-estar, por outro, ele não atende, necessariamente, às demandas de toda sociedade, uma vez que há um incessante conflito de agendas que deriva de uma multiplicidade e diversidade de interesses e demandas. Assim, cada Estado constrói historicamente as condições de ação de grupos de interesse dentro de sua estrutura, resultando em políticas públicas com vieses diferentes. As instituições, nesse sentido, ainda figuram como elemento principal de análise para compreensão do processo de desenvolvimento, especialmente ao se observar aqueles que de fato decidem: a classe política.

É nesse contexto que a relação entre o processo decisório orçamentário e o perfil sociopolítico dos(as) parlamentares do estado do Tocantins desponta como interesse desta pesquisa, especificamente das emendas parlamentares individuais. Ao passo que é produzido por uma diversidade de atores políticos e de um corpo burocrático que ditam os rumos da ação pública, o processo decisório orçamentário está imerso em uma estrutura complexa que envolve relações de forças entre o Executivo e o Legislativo. Envolve, ainda, a efetividade da produção legislativa e os critérios de comportamento parlamentar, entre outros temas. Esta pesquisa, todavia, longe de pretender oferecer uma interpretação consolidada, discute apenas parte desse complexo fenômeno. Pretende-se aqui lançar uma luz sobre o jogo do poder, mas também trazer para o debate o reflexo dessa ação política nos índices de desenvolvimento do estado e a priorização de certas regiões e municípios em detrimento de outros.

A discussão do comportamento legislativo que considere instituições formais e informais é uma das principais dimensões para a compreensão da consolidação da democracia.

¹ Em uma tradução literal, os formuladores de políticas públicas nos quais se incluem a classe política e o corpo burocrático do Estado.

Assim, não é possível falar em consolidação democrática, de avaliar sua qualidade² e natureza, sem considerar a classe política, sobretudo os representantes parlamentares (LINZ; STEPAN, 1996). Ainda, conforme aponta Fabiano Santos (2002), apesar de a literatura ter se debruçado sobre a discussão do processo decisório pela perspectiva do estabelecimento de conexão eleitoral ou das dinâmicas estabelecidas pelo regramento das casas legislativas apresentarem aspectos muito importantes do Legislativo brasileiro, há certas lacunas teóricas e empíricas que demandam maior investigação. Sobre estas, o autor destaca a existência de um processo de transição entre sistemas: de um presidencialismo faccional para um presidencialismo de coalizção racionalizado. Essa afirmação leva a questionar em que lugar o legislativo tocantinense se encontra nesse processo, resposta que não se pretende dar nesta pesquisa, mas para a qual se espera contribuir, apresentando certos indícios e elementos interpretativos.

É importante destacar que a literatura brasileira mais robusta sobre o processo decisório orçamentário data de período anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 86, que transformou em impositivas as emendas parlamentares individuais. Desde a sua publicação, a investigação desse fenômeno foi tímida ao se comparar com o fôlego das análises pós-constituente. Conforme será discutido no capítulo 2 – que apresenta uma revisão dos artigos, dissertações e teses sobre a temática –, ainda há de se considerar que a maior parte da produção sobre comportamento legislativo tem se dedicado a analisar o processo decisório no Congresso Nacional, deixando as análises das casas legislativas estaduais e municipais em segundo plano.

Dado esse contexto, os estudos sobre comportamento legislativo realizados até então também se concentravam na esfera federal. Por conseguinte, a articulação do debate acerca da destinação de emendas parlamentares impositivas em âmbito estadual se revela tão pertinente quanto inevitável, sobretudo visto que os estudos legislativos no Tocantins têm um vasto campo a ser explorado, dada a inexistência de pesquisas sobre a temática nos bancos de publicações consultados.

De um modo geral, a maioria das pesquisas sobre o tema das emendas parlamentares tem se concentrado na compreensão do fenômeno da conexão eleitoral visando perceber se o comportamento político é marcado por uma relação direta entre a destinação de emendas parlamentares para um determinado município ou região e a quantidade de votos recebida no mesmo local na eleição subsequente. Este trabalho se distingue dos demais por deslocar a

² Cabe destacar, conforme Diáz (2009), que esse é um conceito relacional e dele derivam a importância e a necessidade de se criar um desenho de pesquisa passível de ser comparado espacialmente e relativamente. Assim, ao se propor a pensar o processo de destinação de emendas parlamentares a partir daquilo que se considera de qualidade ou não dentro de um desenho democrático, torna-se essencial a inclusão da dinâmica territorial durante as duas legislaturas compreendidas no período da investigação.

análise, porque o foco está em perceber *como* o perfil sociopolítico dos(as) deputados(as) estaduais afeta a destinação das emendas, considerando aspectos mais individuais do que apenas o desempenho eleitoral ou puramente seu comportamento legislativo como na maioria dos estudos da área³.

Nesse contexto, o que essa pesquisa se propõe é discutir a atuação dos(as) deputados(as) estaduais do Tocantins no âmbito dos determinantes institucionais locais relativos ao trâmite das leis orçamentárias, identificando seu perfil e como atuam a favor do desenvolvimento no âmbito de parte do processo orçamentário. Avaliando que, enquanto classe política, eles(as) ocupam uma posição privilegiada na proposição e condução das políticas públicas, questiona-se: em que medida o perfil sociopolítico dos(as) deputados(as) estaduais do Tocantins afeta a destinação de emendas parlamentares para políticas públicas voltadas ao desenvolvimento?

Diante do exposto, o foco de observação da pesquisa se concentrou no processo de destinação de emendas parlamentares individuais, desconsiderando-se as etapas de empenho e execução, nas quais há maior participação do Executivo. Isso porque a discussão está centrada na identificação da relação entre o perfil dos atores e seu comportamento político e não na dinâmica entre Executivo e Legislativo para a execução das emendas. Assim, objetivou-se compreender a relação entre o perfil sociopolítico dos(as) deputados(as) estaduais e suas decisões relativas à destinação de emendas para finalidades e regiões específicas a partir de quatro etapas: *i*) mapeamento do perfil sociopolítico dos deputados estaduais; *ii*) identificação das regiões mais ou menos priorizadas pelo legislativo de acordo com o objeto e valor das emendas parlamentares individuais; *iii*) associação do perfil parlamentar com preferências de emendas parlamentares individuais; e *iv*) discussão da forma como a destinação das emendas parlamentares individuais tem impactado em termos de representação e redistribuição para o desenvolvimento regional do Tocantins.

A intenção, a partir do problema já delimitado, foi dialogar com duas questões norteadoras. A primeira é verificação da existência de um padrão na destinação de emendas pelos(as) parlamentares, sugerindo a existência de crenças compartilhadas e arraigadas acerca do uso pulverizado de emendas parlamentares. A segunda questão, por sua vez, é o fato de o arcabouço institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (Aleto) permitir um maior diálogo entre comunidade e parlamentar, impactando no uso estratégico das emendas parlamentares para a diminuição de desigualdades regionais, sobretudo considerando que as regras institucionais da Assembleia Legislativa limitam uma atuação essencialmente clientelista.

³ Conforme apontado pela revisão de literatura integrativa descrita no capítulo metodológico.

Para tanto, voltou-se o olhar à Assembleia Legislativa do Tocantins (Aleto), espaço em que a representação parlamentar se materializa, mesmo que a atuação dos(as) deputados(as) estaduais também ocorra em outros espaços. Isso porque é na atuação dentro da Casa de Leis que o jogo político se desenrola em lutas simbólicas pela distribuição de poder e recursos entre os(as) parlamentares.

O recorte temporal compreendeu a 8ª (2015-2018) e 9ª (2019) legislatura, escolha que se deu pelo fato de que este foi um momento singular que impactou diretamente na dinâmica do orçamento público. Enquanto na 7ª legislatura (2011-2014) as emendas parlamentares individuais ainda não eram impositivas, a 8ª legislatura (2015-2018) compreende justamente o período em que o texto da Constituição Federal (CF) e da Constituição Estadual (CE) passaram a vigorar com o novo critério de obrigatoriedade de execução. Esse se configurou como um momento ímpar para a discussão sobre as mudanças institucionais geradas por essa nova lei e sua relação com o perfil dos(das) deputados(as) estaduais.

O levantamento considerou, destarte, cinco leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), além de todas as propostas legislativas relativas às emendas parlamentares no período referente a esses anos. Isso quer dizer que foram consideradas emendas parlamentares de cinco anos de orçamento público, com atenção especial às emendas parlamentares individuais. No que concerne à identificação do *background* dos(as) deputados(as), o universo considerou os 32 (trinta e dois) parlamentares que passaram pelas últimas duas legislaturas.⁴

A intenção ao se considerar os(as) parlamentares estaduais como contribuição analítica nas temáticas do desenvolvimento regional não teve a intenção de postular leis gerais que condicionem seu *background* às suas ações, mas de oferecer elementos interpretativos para se pensar o processo decisório no legislativo tocantinense. Nas palavras de Perissinotto e Codato (2008, p. 8), “a relação entre ‘natureza das elites’ e a ‘natureza das decisões’ deve ser vista, antes de tudo, como uma hipótese de trabalho a ser comprovada (ou não) por pesquisas empíricas”. Do mesmo modo, saber tão pouco sobre o comportamento político dificulta pensar inúmeras questões relativas ao real papel das instituições como promotora do desenvolvimento

O debate acerca do perfil de elites parlamentares brasileiras já é um campo consolidado, com estudos posteriores realizados em outros estados da federação e em nível nacional (PERISSINOTTO, 2009; MESSENBURG, 2008; SIMONI JUNIOR; DARDAQUE; MINGARDI, 2016; SANTOS, A., 2000). A revisão realizada para esta pesquisa revela que

⁴ O número de deputados(as) estaduais do Tocantins é de 24, sendo 108 o quantitativo total de parlamentares diferentes que passaram pela Assembleia Legislativa do Tocantins desde a criação do estado, desconsiderando-se suplentes e reeleitos.

pouco se sabe sobre a elite política tocantinense, acerca de seu comportamento e sua atuação para além do que é divulgado na mídia. A resposta acadêmica para essas questões não é robusta, com uma revisão histórica que destaca a atuação de movimentos regionais e líderes políticos para a separação do estado de Goiás, centralizando as análises em figuras políticas com trajetória consolidada no Executivo Estadual (CAVALCANTE, 2003).

Na contramão, Rocha Silva e Cilli (2017) trouxeram uma grande contribuição para o início dessa discussão ao analisarem a produção legislativa dos(as) deputados(as) federais tocantinenses, chamando atenção para uma atuação legislativa pouco expressiva em prol do desenvolvimento, com a preponderância de proposições acessórias. Mesmo que as autoras afirmem que esse tipo de análise não permite considerar o engajamento político como forma de medir o desenvolvimento, de fato, ele oferece pistas para a compreensão da realidade política tocantinense.

A discussão sobre políticas públicas orçamentárias, assim, torna-se relevante para que os gestores públicos tracem melhores alternativas para o enfrentamento dos problemas delimitados, de forma transparente e suplementando uma cultura de *accountability* (SECCHI, 2009), afinal, o processo de formulação também deve ser investigado e não apenas a sua implementação. Se a avaliação das políticas públicas visa contribuir para a melhor alocação de recursos e decisões políticas em prol da eficácia de políticas e programas, auxiliando na tomada de decisões (SECCHI, 2009), compreender o contexto que envolve a destinação das emendas parlamentares individuais permite obter informações importantes que possibilitem o aperfeiçoamento do processo orçamentário tocantinense. Dessa forma, pretende-se com esta pesquisa apresentar aos municípios e à sociedade tocantinense como um todo, elementos de um quebra-cabeça para a compreensão do impacto do legislativo nas diferenças regionais do estado.

Essa é uma motivação, inclusive, que não deriva apenas de minha curiosidade científica a respeito do tema, mas de um processo reflexivo durante a minha atuação como assessora legislativa na Aleto. Nesse período, inúmeras temáticas relativas aos estudos legislativos fizeram parte do meu dia a dia, sobretudo aquelas ligadas à qualidade do processo decisório e da representatividade no Tocantins, as quais me conduziram à necessidade de contribuir para um processo decisório mais participativo, transparente e baseado em evidências, que possibilite efetivamente mudar a realidade social do estado, frente aos diversos problemas inerentes à produção de políticas públicas no Legislativo e no Executivo. Nesse sentido, destaco que essa experiência é mobilizada direta ou indiretamente na leitura dos dados e, principalmente, do contexto institucional da Aleto, atentando-se para a devida objetividade que a análise científica demanda.

Esta dissertação, assim, é apresentada em quatro capítulos. O primeiro traz a discussão teórica e empírica que norteia a pesquisa, situando o leitor acerca das premissas que fundamentam a investigação relativas ao desenvolvimento e aos agentes políticos, assim como a descrição dos elementos constitutivos do arcabouço institucional brasileiro que influenciam o processo de tomada de decisão. Ainda, apresenta o orçamento público e as discussões teóricas em torno das emendas parlamentares individuais.

O segundo capítulo é essencialmente metodológico, apresentando a sistematização da revisão de literatura, o desenho da pesquisa e a operacionalização da análise de dados quantitativa e qualitativa.

Já o terceiro e o quarto capítulos apresentam os resultados e as discussões da pesquisa. O terceiro capítulo situa o contexto político e econômico tocantinense, em especial a situação dos municípios que dependem fortemente dos repasses de recurso federal, e apresenta o processo de adoção das emendas parlamentares individuais a partir da análise dos regimentos que as derivam, assim como os regimentos que impactam no processo de decisão política da Assembleia Legislativa do Tocantins como um todo. Na sequência, o quarto capítulo se debruça sobre as análises quantitativas, apresentando o perfil de destinação das emendas parlamentares individuais e dos(as) próprios(as) parlamentares, discutindo suas expressões em termos regionais e suas prioridades por áreas temáticas.

2 LEGISLATIVO ESTADUAL E DESENVOLVIMENTO

2.1 As instituições e o processo de desenvolvimento regional

A discussão sobre os aspectos sociais e culturais como fundamentos explicativos do desenvolvimento tem crescido nas últimas décadas, se distanciando cada vez mais de noções estritamente econômicas da compreensão das mudanças do mundo contemporâneo e dos dilemas entre equidade e eficiência, sobretudo ao considerar as diferenças regionais. No mesmo passo, novos conceitos como cultura política (HARRISON; HUNTINGTON, 2002), comunidade cívica, capital social (PUTNAM, 2015), entre outros, têm surgido como elementos que colaboram para a compreensão das desigualdades e demais problemas sociais – que se tornam cada vez mais notáveis nas democracias modernas –, chamando atenção para os aspectos políticos e sociais que influenciam as sociedades complexas.

A novidade dessas discussões é o esforço em repensar o conceito de desenvolvimento, colocando a organização eficiente, as instituições e as representações mentais (valores, crenças, costumes) como elementos centrais de uma visão desse fenômeno como resultado histórico (ABRAMOVAY, 2001). Desse modo, reforça-se a preeminência de ambas as características, endógenas e exógenas, compelindo os estudos da área a olharem para si, para suas realidades locais e regionais.

Partindo dessa visão, o processo de desenvolvimento encontrava uma grande barreira entre o crescimento e a acumulação de riquezas. A superação deste *trade-off*¹ se tornou um dos grandes desafios nos estudos da temática (ABRAMOVAY, 2001), na medida em que impunha à população grandes sacrifícios, como o desemprego, a degradação do meio ambiente, a pobreza, a falta de acesso à educação, segurança, entre outros. Mas foi a partir daí, principalmente pela participação de organizações internacionais, nessa busca pelo crescimento, que as preocupações com as condições de vida da população tomaram maior proporção.

Essa compreensão cartesiana do conceito de desenvolvimento, entretanto, mostrou-se e se mostra insuficiente diante da complexidade do mundo social, tanto para macro quanto para microanálises. Desse modo, ao se propor a discutir *políticas públicas* orçamentárias em prol do *desenvolvimento*, levanta-se o debate sobre o reconhecimento de problemas sociais e a ação do governo para solucioná-los, o que vai depender daquilo que é institucionalmente valorado ou não.

¹ O crescimento pressupõe a poupança, a acumulação de riquezas, que, por sua vez, sacrifica a igualdade.

O primeiro ponto a ser destacado sobre os pressupostos desta investigação é que se compreende a relação entre esses processos como dinâmica, histórica e espacial. Isso implica em resgatar o indivíduo como objeto de análise, meio e fim do desenvolvimento, considerando este um processo multicausal, reflexo dessa nova tendência interpretativa, a qual considera que

os padrões de localização de pessoas e atividades econômicas em nosso mundo mostram aparentemente uma grande variação. E, portanto, a teoria dos locais desempenhou um papel central na explicação não apenas da dispersão da atividade econômica, mas também da dispersão do bem-estar entre as regiões. Consequentemente, a teoria do desenvolvimento regional está profundamente enraizada na teoria da localização (NIJKAMP; ABREU, 2009, p. 3, tradução nossa).²

Assumir essa postura implica em considerar que tanto as políticas públicas quanto os processos de desenvolvimento têm aspectos dinâmicos e particulares às diferentes realidades sociais e que são construídos ao longo de sua trajetória histórica, uma vez que cada comunidade lê, interpreta e propõe soluções para os problemas sociais de uma forma diferente. Isso quer dizer que, ao discutir políticas públicas e desenvolvimento, é essencial considerar características sociais que estão constantemente sendo construídas e desconstruídas e, portanto, a utilização de um arcabouço conceitual que considere o dinamismo e a gradualidade das mudanças institucionais.

Dessa forma, o desenvolvimento só pode ser abordado a partir de diversas dimensões específicas de/para cada sociedade. De modo a sistematizar o que se compreende por políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento, considerando os pressupostos conceituais apresentados, a sistematização proposta por De Castro e Oliveira (2014) traduz essa visão para os termos da gestão pública, considerando que elas

dão partida a um circuito de influências bastante complexo em diversos fatores do desenvolvimento [e que] os resultados esperados do processo de desenvolvimento, considerando essas dimensões, vão depender das combinações de políticas públicas conduzidas pelos diversos estados nacionais (DE CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Assim, é possível dividi-las em cinco grandes dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional. Nestas, conforme apontam os autores, estão alocadas políticas públicas específicas, que geram circuitos de influência (ou processos sociais) na tentativa de se alcançar os resultados esperados com base nas dimensões iniciais.³

² No original: “*the location patterns of people and economic activity in our world show apparently a great variation. And hence, locations theory has played a central role in explaining only the dispersion of economic activity, but also the dispersion of welfare among regions. Consequently, regional development theory is deeply rooted in location theory*” (NIJKAMP; ABREU, 2009, p. 3).

³ Esse esquema está apresentado no Anexo A e foi fundamental para a análise de dados, visto que justifica a decisão de combinação e recodificação das variáveis da base de dados em grandes e médias dimensões de investimento.

Uma grande contribuição nesse sentido, que aborda o dinamismo das políticas públicas e, inclusive, dialoga com as discussões sobre a dificuldade da democracia moderna de lidar com essa gama de problemas sociais, é a perspectiva *freedom-based*, de Amartya Sen (2010). Para o autor, medir quão boa é a vida de uma pessoa depende de sua efetiva liberdade. Nesse sentido, é importante considerar a existência concreta de oportunidades de escolha individual para atingir os objetivos que se propõe e deseja, assim como a existência de processos de decisão pública que respeitem essas liberdades.

Partindo desta perspectiva, este trabalho considera o desenvolvimento como um processo de expansão de capacidades dos indivíduos e sociedades de forma que, a partir do aumento de suas liberdades individuais, desenvolve uma resiliência direcionada ao estímulo de suas potencialidades, tendo o Estado o papel de contribuir nesse processo por meio do crescimento econômico e expansão de serviços sociais. O fim e o meio para o desenvolvimento estariam relacionados, portanto, à remoção das principais formas de privação de liberdade, a saber: *i*) pobreza e tirania; *ii*) carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática; *iii*) negligência dos serviços públicos; e *iv*) intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2010).

Dessa forma, Sen (2010) defende uma visão mais ampla do desenvolvimento para que princípios básicos não sejam negligenciados, voltando-se o olhar para o agente que, com as oportunidades sociais adequadas, molda seu próprio destino em sociedade. Assim, diversas são as formas de privação de liberdade humana: fome e subnutrição; pouco acesso a serviço de saúde, saneamento básico e água tratada; desigualdade de gênero e racial; negação da liberdade política e dos direitos civis básicos, entre outras.

O que o autor defende é uma nova perspectiva para o desenvolvimento, centrada na valorização das liberdades individuais, ao passo que “ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a pessoa de ter resultados valiosos” (SEN, 2010, p. 33). A importância crucial da liberdade individual nessa perspectiva de desenvolvimento, portanto, se dá pelo fato de que o êxito de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades substantivas que seus membros desfrutam; e pelo fato de que a liberdade individual é o determinante principal da iniciativa individual e eficácia social (SEN, 2010).

Em suma, a grande contribuição de Sen (2010) consiste em questionar o modelo de sociedade que encara a liberdade como algo secundário. O autor critica a preponderância de um fazer política que muitas vezes é autoritário e aplica mais recursos na contenção, punição ou manutenção do seu próprio sistema do que na expansão das capacidades individuais desses indivíduos, retirando os obstáculos que os privam do exercício de suas liberdades.

A defesa de um modelo de desenvolvimento que dependa de aspectos múltiplos da liberdade individual exige que se estabeleça uma pluralidade de instituições, tais como sistemas democráticos, recursos legais, estruturas de mercado, provisão de serviços de saúde e educação, abertura midiática e incorporação de iniciativas públicas e privadas. Tais esforços são necessários à expansão das capacidades e liberdades. Ou seja, as políticas públicas devem estar ancoradas no reconhecimento e na promoção dessas liberdades para a expansão das capacidades, considerando o cidadão como um agente ativo na construção de um Estado propositivo, participativo, cooperativo e combativo em relação às desigualdades sociais.

Desse modo, por meio da formulação de políticas públicas, compreendida aqui como um “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 9), o Estado expressa seu compromisso ou não com uma agenda de desenvolvimento. Sendo “os seres humanos não meramente meios de produção, mas também finalidade de todo o processo” (SEN, 2010, p. 334), as políticas públicas teriam o papel de contribuir para o desenvolvimento, sem, contudo, subordinarem-se *exclusivamente* às demandas do crescimento econômico. Pelo contrário, nessa concepção de desenvolvimento pautada na expansão das capacidades, tem-se como meio e fim uma estrutura que integre a economia, a tecnologia, o progresso econômico, o mercado e outros atores, reconhecendo a remoção dos principais meios de privação das liberdades substantivas como justificativa para a própria existência do Estado.

Ainda, como observa Brandão (2010), uma noção de desenvolvimento que extrapole a visão econômica, deve

exercitar opções alternativas frente a uma temporalidade construída e não imediata, apta a sustentar escolhas, apresentando trajetórias abertas, sujeitas a decisões estratégicas e embates em contexto de incontornável diferenciação de poder (de comando sobre o destino de determinada sociedade) (BRANDÃO, 2010, p. 101).

Nesse sentido, o desenvolvimento deve também orientar uma ação pautada na solidariedade e coesão com regiões desfavorecidas, buscando amenizar as disparidades econômica, física, social, política e territorial. Deve considerar, ainda, a diversidade dos atores e a escala mais adequada para se “ativar os potenciais inovativos e de desenvolvimento, aumentando sua capacidade de reação e resposta e o empenho em extrair o melhor de suas potencialidades” (BRANDÃO, 2010, p. 107).

Contudo, a construção de uma estrutura viável e capaz de dar conta dessa proposta passa, necessariamente, pela decisão pública. E é justamente nesse ponto que a discussão sobre as condições políticas favoráveis ao desenvolvimento destaca a importância das instituições,

preocupação que é traduzida no clichê “as instituições importam”, chamando atenção para a necessidade de compreensão do processo de mudança institucional que possibilitaria realizar a passagem ou real abandono dessas estruturas autoritárias que retira da sociedade as condições para uma melhor performance. Ao se pensar no contexto de produção de políticas públicas para o desenvolvimento, as instituições se mostram relevantes para os atores econômicos justamente porque moldam a estrutura de incentivos onde se operam as transações.

Na intenção de responder a questões como “porquê uns países se desenvolvem mais que outros?”, as abordagens neoinstitucionalistas têm continuamente se consolidado como ferramenta teórico-metodológica de estudo do desenvolvimento regional. Tais abordagens assumem que, juntamente com as instituições, a história tem um papel fundamental na resposta dessa questão, ao passo que as escolhas atuais e do futuro são moldadas pelas escolhas do passado, tornando-se inteligíveis apenas quando se passa a olhar todo o caso de mudança institucional ao longo do tempo (NORTH, 1991).

O conceito de *instituições* é um dos principais conceitos das ciências sociais para a explicação do mundo social, tendo sido absorvido pelas mais diferentes disciplinas e consolidado grandes escolas e abordagens. Parte-se do princípio de que elas vão além de um simples ordenamento de regras de jogo:

uma instituição é definida como um sistema dominante de elementos formais e informais inter-relacionados – costumes, crenças compartilhadas, convenções, normas e regras – aos quais atores orientam suas ações a perseguir seus interesses. Nessa visão, as instituições são estruturas sociais que fornecem um canal de ação coletiva facilitando e organizando os interesses dos atores e reforçando as relações do tipo principal-agente. Segue-se dessa definição relacionada aos interesses, que a mudança institucional não envolve apenas refazer as regras formais, mas fundamentalmente, requer o realinhamento dos interesses, das normas e do poder (NEE, 2005, p. 55, tradução nossa).⁴

Ou seja, como regras são feitas de ideias, instituições podem ser vistas essencialmente como a sua personificação até como ideias codificadas. As instituições não estão dadas, elas são construídas e estão engendradas em quaisquer elementos que moldem a interação humana, proibindo ou permitindo certas atividades, influenciando as “regras do jogo”, ou até diminuindo as incertezas em relação à ação de outrem, como sugere North (1991).

⁴ No original: “An institution in this view is defined as a dominant system of interrelated informal and formal elements - custom, shared beliefs, conventions, norms, and rules which actors orient their actions to when they pursue their interests. In this view, institutions are social structures that provide a conduit for collective action by facilitating and organizing the interests of actors and enforcing principal-agent relationships. It follows from this interest-related definition that institutional change involves not simply remaking the formal rules, but fundamentally requires the realignment of interests, norms, and power” (NEE, 2005, p. 5).

Entretanto, os atores, sejam indivíduos ou organizações, perseguem interesses dentro de uma estrutura institucional, são motivados por interesses e preferências que são geralmente formados e sustentados em grupos. Assim, a racionalidade é vinculada ao contexto e incorporada nos laços interpessoais que podem estar em conformidades com as regras formais ou não (NEE, 2005) e, por conseguinte, os agentes nem sempre se mantêm dentro das regras do jogo, ao passo que até agentes fortemente utilitários podem se distanciar de uma racionalidade instrumental e agir conforme preferências que vão contra seu próprio interesse. É por esse motivo que transações iguais em organizações diferentes têm diferentes custos de transação, ou seja, o custo de negociar, garantir e completar a ação econômica é diferente dependendo das regras, constrangimentos, sentidos etc. atribuídas a elas.

Desse modo, as organizações – enquanto atores que expressam a articulação de interesses individuais em organizações e redes – influenciam sobremaneira no quadro institucional, assim como são profundamente impactadas por ele (NEE, 2005). De fato, as organizações têm maior possibilidade de impacto no arcabouço institucional do que indivíduos isolados. Como já discutido por Lindblom (1981), o processo decisório é um jogo de interações políticas que possui suas próprias regras, as quais ditam tanto a participação dos atores quanto as formas de organização, coordenação, controle e mudança no próprio jogo. A implementação de políticas públicas, ao ser apresentada frente a uma complexa trama de interações de poder, revela a dificuldade da tomada de decisões públicas seguindo a lógica de uma racionalidade pura em um ambiente de assimetria informacional.⁵

É por esse motivo, a título de exemplo, que a cooperação se torna tão difícil em ambientes institucionais que não promovam essa prática, quando essa é uma ação que não se repete ou que não há, dada as informações disponíveis para o agente, de que esta será uma ação benéfica. O mesmo se dá com um ambiente institucional que promova liberdades instrumentais como aquelas descritas por Sen (2010). Ou seja, a racionalidade dos agentes é influenciada pelo ambiente institucional (suas regras formais e informais), que, por sua vez, deriva de uma racionalidade pautada por uma incrustação de normas, valores, costumes etc. construídos no âmbito das relações sociais.

Nesse raciocínio, e reconhecendo as instituições como a fundação da vida social, Tang (2011) coloca a mudança institucional como uma *força* fundamental de mudança social. Assim, para compreender as mudanças do mundo, dever-se-ia olhar para as instituições, da mesma forma que, para se compreender o que são verdadeiramente as instituições, seria fundamental entender

⁵ Aqui se marca o distanciamento da vertente do neoinstitucionalismo da escolha racional, vertente *mainstream* na Ciência Política e nos estudos sobre desenvolvimento regional.

como se dá o processo de mudança institucional em essência e no tempo.

Nesse sentido, autores dessa abordagem têm apontado a necessidade de pensar a maneira dialética pela qual reprodução institucional e mudança condicionam-se mutuamente em um mundo em constante mudança, onde os atores são criativos e as situações são frequentemente ambíguas (STREEK; THELEN, 2005; TANG, 2011). Entretanto, isso não quer dizer que uma mudança institucional real ocorra apenas em um movimento de quebra e ruptura. Streek e Thelen (2005) sugerem, assim, a necessidade de encará-la sob duas perspectivas: a de um *processo* de mudança, que pode ser incremental ou abrupta; e de seus *resultados*, que podem ser de continuidade ou descontinuidade.

Mudança fundamental, então, ocorre quando uma multiplicidade de atores muda de uma lógica de ação para outra. Isso pode acontecer por várias maneiras e certamente pode acontecer gradualmente e continuamente. Por exemplo, considerando que lógicas e estruturas não estão relacionadas individualmente, os atores empreendedores geralmente têm o suficiente para “brincar” de testar novos comportamentos dentro de instituições antigas, talvez em resposta a novas e ainda em condições externas incompletamente compreendidas, incentivar outros atores a se comportarem correspondentemente (STREEK; THELEN, 2005, p. 18).

Ao analisar o processo de mudança institucional entre as regiões Sul e Norte da Itália considerando a construção histórica das instituições nas diferentes regiões, Putnam (2015, p. 28) deixa claro que “a importância dos fatores socioculturais no desempenho das instituições democráticas [e] a conexão entre os costumes de uma sociedade e suas práticas políticas [...] são essenciais às instituições políticas democráticas estáveis e eficazes”, ressaltando a necessidade dessa compreensão institucional ao se pensar no desenvolvimento e, portanto, em políticas eficazes.

Afinal, as instituições têm que agir. Mas o que vai determinar se essa ação é positiva ou não para a sociedade é o cumprimento de dois critérios: ela deve ser sensível às demandas da sociedade e eficaz na utilização de recursos limitados (PUTNAM, 2015). Nesse sentido, em um processo de mudança institucional não apenas a ruptura é capaz de gerar uma mudança positiva, mas a continuidade e descontinuidade gradual de processos.

É justamente ao se assumir essa sensibilidade como critério que a função do legislativo de fazer ecoar os interesses difusos da população ganha maior centralidade, e a discussão sobre o sentido da atuação política, um pano de fundo mais complexo. O que se argumenta é que nem sempre a tomada de decisão na produção de políticas públicas é fruto de demandas reais da sociedade, uma vez que há um jogo de forças que impede que o Estado seja capaz de, sozinho, definir ações públicas.

O Estado, assim, pode ser influenciado em menor ou maior grau pela sociedade, o que retoma a relevância do planejamento público e da participação dos diversos atores sociais que, dotados de racionalidade e intencionalidade, incorporam uma ação estratégica para a obtenção de resultados que atendam a seus interesses. Alguns grupos mais influentes e outros menos, mas todos realizando pressões de acordo com as condições dadas pela estrutura. Dessa forma, destaca-se o peso das instituições formais e informais na análise do mundo social e dos processos de tomada decisão, tornando imprescindível a discussão sobre como essas regras se articulam em forma de incentivos e restrições à ação orientada, influenciando nas motivações humanas.

Na democracia contemporânea, é no Parlamento, por excelência, onde se desenrola esse processo de mudança institucional e, portanto, social. Sendo o espaço em que regras informais se tornam formais e vice-versa, as estruturas de poder e tramitação das casas legislativas operam de forma a mediar essa transformação. Estas são métodos especiais de organização e coordenação dos processos que nem sempre estão previstos no plano constitucional, mas são fundamentais para o funcionamento do Estado moderno, que não seria possível sem a delegação de autoridade do Executivo para o Legislativo, dos(as) eleitores(as) para os(as) parlamentares e destes para as comissões legislativas.

Assim, o processo decisório legislativo é entendido como um conjunto de disposições que organiza os procedimentos para criação de leis e que é parte de todo um corpo de regras que influenciam as preferências estratégicas e decisórias dos agentes. A variedade de regras e instituições formais e informais torna a compreensão dos processos decisórios complexa, mas principalmente, particular (NORTH, 1991; PUTNAM, 2015; NEE, 2005; TANG, 2011).

Nesse sentido, esse processo ganha diferentes nuances quando se volta o olhar para as diferentes instituições, visto que cada uma é movida por um complexo arranjo organizacional e institucional que impacta em seu desempenho e no comportamento dos agentes. Assim, a discussão sobre o ciclo de políticas públicas envolve, necessariamente, o conhecimento não apenas dos atores que decidem, mas também sob quais regras e dinâmicas de poder a arena decisória é regida.

2.2 Nova dinâmica decisória e impacto na política subnacional

O Poder Legislativo se apresenta como elemento fundamental para a compreensão do processo de produção de políticas públicas, agindo como mediador dos interesses sociais e do Estado, coletivos e particulares. Sua trajetória histórica enquanto organização tem um peso significativo na compreensão do desenvolvimento, dado que sua constituição e dinâmica não é

apenas influenciada pelo social, mas também impacta diretamente na realidade local. Esse cenário torna imprescindível a identificação da estrutura político-institucional na qual se desenrola o fenômeno da destinação de emendas parlamentares como componente do processo decisório orçamentário público, possibilitando o aprofundamento das discussões sobre desenvolvimento local.

A produção de políticas públicas se dá pela interação entre os poderes Executivo e Legislativo, sendo o equilíbrio deste último fortemente impactado pelas regras de organização legislativa interna (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995; ROCHA; ANASTASIA, 2009). Nesse sentido, os mecanismos de interlocução da atividade parlamentar e das demandas reverberadas pela sociedade, isto é, a relação entre os cidadãos e os representantes, dizem muito sobre como as instâncias decisórias são, de fato, representativas e eficientes na produção de políticas públicas.

Defendem Sanchez e Rivas (2009) e Souza (2003), concordando com a relevância analítica das instituições, que a forma como se concretizam os princípios, valores e normas da democracia varia conforme os distintos sistemas políticos.⁶ No caso do sistema político brasileiro, composto pela junção do regime federativo,⁷ presidencialista e multipartidário, a literatura (SOUZA, 2003) aponta para uma relação entre Executivo e Legislativo marcada por intensas negociações políticas, pressões, vetos e permissões que estão fortalecidas muito mais pela ação política do que pelas normas. No que concerne ao federalismo, ele é fundamental para se compreender o comportamento político dos(as) parlamentares brasileiros, dado que ele

nasceu sob a égide da acomodação das desigualdades regionais pela via da negociação de recursos federais baseada em regras formais – constitucionais e legais – que pouco contribuem para a promoção da equalização fiscal entre estados e regiões, deixando amplo espaço para a adoção de regras informais (SOUZA, 2003, p. 346-347).

O federalismo foi uma escolha institucional que marcou profundamente o sistema político e o processo decisório brasileiros, acarretando uma sequência de decisões políticas em cadeia, baseadas em sua estruturação normativa, colocando-o como importante variável do tipo de representação política que emerge das tratativas realizadas a nível nacional, regional e local. Como um conjunto de instituições e regras que gerenciam o funcionamento de um Estado

⁶ Os autores identificam algumas dimensões que contribuem para o entendimento da qualidade das democracias, que são: o império da lei; a participação; o *accountability*; a liberdade e a igualdade política; e a responsividade, assumindo mais uma vez, a centralidade do comportamento político como objeto de análise (SANCHEZ; RIVAS, 2009, p. 159).

⁷ O pacto federativo, cláusula pétrea constitucional, estabelece uma república indissolúvel composta pela União, estados-membros e municípios, tendo cada esfera autonomia administrativa, política e financeira, além de uma repartição da receita arrecada de forma automática e independente pela União. Tomio (2005) chama atenção para o fato de que esta é uma configuração inédita no mundo, com uma autonomia municipal radicalizada.

formado por unidades subnacionais com características políticas, sociais, geográficas e culturais diversas, essa composição também trouxe consequências relativas à organização da ação coletiva na formação de um bem público (SOUZA, 2003).

Essa particularidade dos processos decisórios é expressa nas palavras de Santos (2001, p. 291), ao refletir sobre a variedade de arranjos institucionais nos legislativos estaduais do Brasil, afirmando que “não resta dúvidas de que aquilo que denominamos ‘sistema político brasileiro’ é, na verdade, um verdadeiro laboratório de ciência política comparada”. Este desenho singular cabe, principalmente, ao federalismo, elemento fundamental para se compreender o comportamento político na formulação de políticas públicas e o diferente desempenho institucional nas diferentes regiões do Brasil.

A partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a inauguração de um sistema legal de repartição de receitas, juntamente com um aumento do poder de barganha das lideranças subnacionais, estabelecimento de escassos mecanismos de equalização fiscal e um novo sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas do governo, os conflitos distributivos do Estado se acirraram, colocando o orçamento público como foco de disputa entre as diferentes elites regionais e coalizões (ARRETCHE, RODDEN, 2004; SOUZA, 2003).

Na mesma direção, Stepan (1999) alertou para o fato de que a estrutura desse pacto federativo poderia ter efeitos perversos para a manutenção da democracia devido à desproporção de representação entre os estados no Legislativo nacional, e a tendência de constitucionalizar grandes quantidades de assuntos, aumentando os custos de transação das reformas necessárias para o desenvolvimento.

Dessa forma, desde a acomodação de interesses regionais e da compensação das desigualdades políticas pelo federalismo, o Executivo tem conseguido reduzir certos conflitos, até mesmo com apoio direto do Legislativo a partir das coalizões.⁸ A descentralização possibilitou mudanças na relação entre Executivo e Legislativo que, segundo Abranches (1988), dificultou a instauração de uma ordem democrática estável Brasil, ao passo que a formação de coalizões – realizada por critérios tanto partidários quanto regionais – ocorreria baseada em

⁸ Abranches (1988) compreende as coalizões como acordos entre partidos, geralmente para ocupar cargos no governo (patronagem) e alianças de cunho político-ideológico para alcançar certos objetivos. Elas expressam a conjugação da proporcionalidade, multipartidarismo e presidencialismo como peculiaridade do sistema político brasileiro. Todavia, elas também abrangem uma dimensão programática importante para a governabilidade, tanto para que o Executivo aprove sua agenda, quanto para que os partidos da sua coalização busquem propor políticas públicas. Nesse sentido, estudos recentes tem demonstrado que o presidencialismo de coalizão não pode mais ser encarada como uma especificidade do sistema político brasileiro, como tradicionalmente discutido pela literatura brasileira, uma vez que sua presença tem sido observada em outros países presidencialistas (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2012).

pontos ideológicos ou programáticos inegociáveis e que nem sempre eram realizados de forma coerente e explícita. Como apontou o autor, “se não houver nenhuma mudança significativa no federalismo estadualista, os governadores permanecerão sendo, por um lado, ultrapresidentes no plano estadual, e por outro, um dos focos de ingovernabilidade no cenário nacional” (ABRUCIO, 1998, p. 181).

A formação dessa base parlamentar de suporte ao Executivo, sobretudo pelo critério regional e não puramente partidário, pode ser mais um indício da força do poder tradicional, do clientelismo e da patronagem (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2006). Outro fator que motiva a integração das coalizões de governo deriva da credibilidade de que seus municípios – no caso dos(as) deputados(as) estaduais – receberão recursos adicionais, o que leva a firmar acordos de longo prazo dos(as) parlamentares com o Executivo (ARRETCHE; RODDEN, 2004).

Esse cenário estimula um comportamento político pautado na articulação de interesses desde a formação da coalizão até a alocação de recursos públicos. Com o fortalecimento das políticas do tipo *pork barrel*,⁹ a literatura aponta as mudanças de ação parlamentar no sentido de priorizar o atendimento das demandas específicas de seus redutos eleitorais locais (AMES, 1995). A consolidação dessa dinâmica, entretanto, não ocorreu apenas devido à mudança de regimento a partir da nova Constituição, mas encontrou respaldo no comportamento da própria população, que se sente mais representada quando questões relativas aos problemas locais são mobilizadas. Ou seja, “quanto mais próximas de ‘casa’ são as questões, mais atentos estarão os eleitores” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 245).

Somado a isso, o que o presidencialismo de coalizão sugere é a presença de resquícios da dinâmica do mandonismo, do coronelismo e clientelismo, em maior ou menor grau, caracterizando as instituições políticas brasileiras (CARVALHO, 1997). A questão regional e local ganha evidência, principalmente quando Leal (2012) evoca o fenômeno do coronelismo enquanto um *sistema* nacional de poder que surge da dinâmica política local, ou seja, um jogo de forças políticas – de coerção e cooptação – que envolve os municípios, os estados e a União através de uma relação baseada na reciprocidade:

É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras (LEAL, 2012, p. 43-44).

⁹ Termo que faz referência a forma como partidos, candidatos ou gestões canalizam dinheiro público para determinadas localizações por interesses puramente políticos e não de interesse público. Geralmente, é associado na ciência política, às análises sobre conexão eleitoral, as quais vinculam o envio de recursos a colégios eleitorais como forma de “pagar” apoio anterior ou sustentar apoio posterior.

Essa manifestação do poder privado tão enraizada nas instituições brasileiras é a marca de uma estrutura de poder patrimonialista que faz com que as relações com o Estado sejam definidas por critérios de pessoalidade, não estabelecendo uma distinção clara entre as esferas públicas e privadas. Faoro (2013) utiliza o conceito de patrimonialismo para analisar a sociedade brasileira, descrevendo como a dominação política é exercida pela elite política. Referenciando Weber, a mensagem dada por Faoro (2013) é de que o poder político no Brasil é exercido por grupos específicos que, em contextos diferentes, utilizam a máquina pública e administrativa em prol de benefícios próprios de poder, dinheiro e prestígio.

Outro elemento central que está presente na estrutura de poder brasileira ou, em outras palavras, elementos constitutivos da nossa cultura política,¹⁰ é a centralidade da família para a análise da política. Como aponta Oliveira *et al.* (2017), a história da sociologia e política brasileira demonstra como as relações familiares¹¹ são essenciais ao passo que expressam vínculos de parentesco, compadrio, cumplicidade e amizade tanto no processo de luta política, quanto no processo de tomada de decisão.

Essa característica se embaralha na configuração de diferentes grupos políticos e desemboca na predominância de uma dominação weberiana carismática e racional-legal.

Antes de tudo, a autoridade do “passado eterno”, isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o “poder tradicional”, que o patriarca ou o senhor de terras, outrora, exercia. Existe, em segundo lugar, a autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. *Tal é o poder “carismático”, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político. Existe, por fim, a autoridade que se impõe em razão da “legalidade”, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas* (WEBER, 2000, p. 57, grifo nosso).

Nesse sentido, e corroborando com a visão desses autores, Pacheco (2010) ainda acrescenta que a cultura política brasileira essencialmente patrimonialista deriva justamente do processo tardio e incompleto de profissionalização da administração pública, culminando em “um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefícios públicos, na

¹⁰ Entendido aqui como “conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores (KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999, p. 24). O termo é utilizado aqui de forma a situar elementos institucionais constitutivos da sociedade brasileira e que impactam diretamente no processo decisório.

¹¹ O autor cita os autores Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Oliveira Viana e Luís Aguar Costa Pinto como referências teóricas que revelam a família como componente fundamental para a compreensão da estrutura social brasileira ao passo que ela ocupa papel central da construção de relações sociais e, portanto, de poder, fortemente enraizadas na política brasileira.

forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997, p. 4). Esses traços culturais marcam valores da administração em geral brasileira como um todo, independentemente das regiões, afetando diretamente a gestão das organizações.

Importante frisar aqui quando se traz os conceitos de patrimonialismo, coronelismo e clientelismo, que o que se está retratando são justamente conjuntos convenções, normas e regras compartilhadas pelos atores políticos brasileiros que norteiam sua ação. Elementos que são claramente reconhecidos como enraizados na política e administração pública do Brasil há muito tempo.

No mesmo sentido, Linz e Stepan (1992) chamam atenção para o fato de como esses traços, em especial o sistema clientelista, podem ter se fortalecido nas eleições subnacionais de 1982, quando, ainda na Ditadura Militar, foram realizadas eleições diretas simultâneas para governadores, legislativos estaduais e Congresso Federal, marcando a construção de partidos e estratégias eleitorais por um entrelaçamento entre os candidatos a esses cargos. Logo em 1983, tornou-se possível iniciar o processo de descentralização das receitas federais, aumentando substancialmente os repasses de receita automáticos para estados e municípios, o que ocorreu novamente em 1985.¹²

Esse contexto ganha contornos mais complexos justamente pelo fato de que a CF/88, ao atribuir aos legislativos estaduais maior autonomia no processo decisório de criação de municípios e consolidar a descentralização fiscal, garantindo-lhes maior estabilidade, fomentou ondas emancipatórias em todo país, promovendo intensas mudanças no nível de poder local (TOMIO, 2005). As próprias relações político-institucionais coronelistas foram alteradas com a nova configuração pós-Constituinte. Se, por um lado, a descentralização trouxe maior autonomia administrativa, política e financeira para os municípios, por outro, contribuiu para a fragilidade de sua estabilidade política e orçamentária.

Pressupor que unidades de governo local (com mil ou milhões de habitantes) tenham a mesma capacidade de exercer a autonomia política, gerar recursos fiscais, administrar as demandas locais e executar políticas públicas etc., beira o absurdo. A ausência de variações na definição das funções e competências dos municípios, pela via constitucional ou por delegação dos estados, cria expectativas irrealizáveis na maior parte dos governos locais (TOMIO, 2005, p. 144).

¹² Como observado por Abrucio (1994), os “barões da federação” se tornaram atores de grande influência para a descentralização política brasileira quando ressurgiram no cenário político a partir da década de 1980. Sua participação na defesa de uma maior descentralização de receitas tributárias foi subsidiada pelos argumentos da proximidade com o eleitor, possibilitando maior participação e *accountability* e, portanto, políticas públicas mais efetivas. De um modo geral, Abrucio (1994) e Souza (1996) afirmam que os governadores adquiriram grande relevância politicamente e economicamente.

O que se indica é que a descentralização, ao ceder maior autonomia para os municípios, fortaleceu o poder político local, contribuiu para avanços na democracia e do pluralismo, na medida em que possibilitou maior representatividade pela absorção de novos e diferentes grupos políticos do cenário municipal. Em contrapartida, especialmente pela intensa fragmentação territorial e pela dependência dessa própria elite local, o cenário de grandes desigualdades regionais que marca o país foi agravado (SOUZA, 1996).

Nesse sentido, Souza (1996; 2002) argumenta que isso se dá, principalmente, pelo fato de ter havido aumento dos recursos fiscais subnacionais,¹³ sem, contudo, terem sido estabelecidas competências específicas – no sentido de transferências claras de responsabilidades – nos diferentes níveis de governo. Além disso, esses recursos não foram distribuídos de forma uniforme entre as diferentes regiões e municípios. Ademais, essa configuração coloca os políticos locais, sobretudo prefeitos, em posição contraditória, que dificulta a elaboração de políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, principalmente daquelas que demandam maior planejamento.

Apesar de os municípios receberem aportes dos governos federal e estadual, muitas vezes eles acabam por renunciar aos objetivos de longo prazo, que trarão maiores benefícios para o aumento da qualidade de vida geral, em especial, a oferta de serviços sociais. Primeiro, porque os municípios mais afastados dos grandes centros acabam por ter maior necessidade de investimento em políticas imediatas, como emprego e moradia. Segundo, porque a despesa local passa a ser afetada por objetivos de curto prazo ligados a eleições (SOUZA, 1996). Cabe dizer, entretanto, que essa dinâmica ocorre de forma diferenciada em pequenos, médios e grandes municípios. De um modo geral, é possível dizer que os maiores beneficiários da descentralização foram os pequenos municípios (TOMIO, 2005; SOUZA, 1996; GOMES; MAC DOWELL, 2000).

Conforme demonstram empiricamente Gomes e Mac Dowell (2000), as novas configurações institucionais pós-Constituinte têm efeitos perversos no que diz respeito à transferência de recursos, intensificando as desigualdades regionais. Nesse processo de aumento significativo de pequenos municípios, houve um aumento das receitas municipais em relação às dos estados e da União. Enquanto os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de recursos, os grandes municípios transferem renda para os pequenos.

¹³ Atualmente, entre os principais estão o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) e o Fundo de Participação dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios (FPE), ambos previstos no art. 159 da Constituição Federal a partir da EC nº 55/2007.

Nessa conjuntura, os pequenos municípios acabam por ter uma maior receita por habitante que os demais. Em compensação, são menos populosos e têm a maior parte da sua receita gastas com seu Legislativo, seja considerando o valor total da receita ou o gasto com legislativo por habitante, sobrando pouco para investimento ou despesas correntes (custeio) voltados à oferta de serviços públicos.

De modo geral, entretanto, com receitas próprias limitadas, resta aos municípios o acesso ao crédito via transferências voluntárias, realizadas por meio de convênios ou contratos dos municípios com os governos estadual e federal. Tais acordos podem ser realizados tanto por processos de seleção conduzidos pelo Executivo ou pelo Legislativo, como é o caso das emendas parlamentares.

Nessa linha, Souza (1996) afirma que essa fragmentação do poder não trouxe, necessariamente, uma mudança qualitativamente positiva em relação à alocação dos recursos públicos locais. Considera-se aqui que a alternativa estaria na abordagem *freedom-based* de Amartya Sen no desenvolvimento das capacidades “pelos diferentes atores em interação – cooperativa e/ou competitiva – na dinâmica política, especialmente por aqueles atores considerados pivotais nas democracias: cidadão, legisladores e líderes de coalizão” (ANASTASIA; INÁCIO, 2010, p. 51).

Sendo o Estado o ente federativo que agiria de forma a amenizar as desigualdades causadas por essas relações intermunicipais ligadas às dificuldades para o gerenciamento administrativo municipal, o orçamento público é reforçado como peça fundamental para um desenvolvimento não apenas por sua função meramente financeira e burocrática, mas por sua envergadura como política pública planejada e seu impacto territorial.

2.3 Classe política como agente de mudança

O Poder Legislativo se apresenta como elemento fundamental para a compreensão da sequência de tomada de decisão pública em regimes democráticos, agindo como mediador por delegação dos interesses sociais e do Estado, coletivos e particulares. É nesse sentido, considerando a importância das instituições e dessa organização para o processo de tomada de decisão, proposição e criação de políticas públicas, que a classe política¹⁴ assume o lugar de destaque nesse processo. Dessa forma, analisar as instituições/regras que fazem parte do

¹⁴ A respeito das discussões sociológicas acerca da conceituação da elite política enquanto uma classe, utiliza-se aqui o conceito de Bottormore (1974), o qual faz uma distinção entre classe e classe política, no sentido do termo cunhado por Caetano Mosca, definindo esta como “todos os grupos que exercem poder ou influência política e estão diretamente empenhados em disputas pela liderança política” (BOTTORMORE, 1974, p. 18).

processo de decisão, de formulação e implementação de políticas públicas é crucial para compreender seu papel nas preferências estratégicas e decisórias, dado que as escolhas dos *policy makers* são sugestionadas por processos de socialização e por novas ideias e visões geradas historicamente¹⁵ (SOUZA, 2006). Ou seja, as regras formais ou informais que compõem as instituições e moldam o comportamento desses atores fazem com que certas políticas públicas sejam facilitadas ou dificultadas de acordo com seus interesses.

Os atores políticos, nesse sentido, não agiriam exclusivamente por meio de ações racionais em direção a fins,¹⁶ na medida que apenas o constrangimento influenciasse a ação política, tornar-se-ia desnecessário discutir quem são esses atores políticos e de onde vieram, reduzindo suas trajetórias à irrelevância. O que se argumenta é o contrário, afastando-se de noções estritamente econômicas a respeito do desenvolvimento: que os formuladores de políticas públicas se configuram como atores essenciais na compreensão das convenções fortalecedoras de certas instituições que possibilitam a manutenção desse cenário no que diz respeito à manutenção de ações e diretrizes públicas que não colaboram, referenciando Sen (2010), com um desenvolvimento das capacidades dos indivíduos.

Deve-se ter em mente, portanto, que interesses individuais, quando agregados, não necessariamente geram uma ação coletiva e bens coletivos, justamente porque há uma influência não apenas de grupos e indivíduo com seus interesses particulares na gestão dessas ações políticas, mas também regras e normas formais e informais que, juntas, regem as instituições. Esses interesses individuais agregados e movidos por todo um *background* social, político e cultural, somados à posição privilegiada na qual a elite política se encontra, sabendo jogar as regras do jogo,¹⁷ coloca esses agentes em posição privilegiada como impulsionadores de mudanças sociais. Isso ocorre tanto quando se considera o poder de agenda como uma estrutura de regras que levam os indivíduos ao *timing* de decisão quanto quando se encara o poder de agenda como o poder de fazer com que certos problemas recebam tratamento político.

Nesse raciocínio, Skocpol, Evans e Rueschemeyer (1985, p. 15, tradução nossa) destacam que “mais precisamente, as ações estatais autônomas regularmente tomam formas que tentam reforçar a autoridade, a longevidade política e o controle social das organizações estaduais, cujos titulares geraram as políticas relevantes ou ideias de políticas”. Os autores

¹⁵ Importante destacar que esta afirmação deixa clara a preferência pelas linhas do neoinstitucionalismo histórico e sociológico, assumindo as bases teóricas sólidas da escolha racional como sugerido por Hall e Taylor (2003).

¹⁶ As ações racionais em direção a fins dizem respeito a ações determinadas pela “expectativa quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso” (WEBER, 2000, p. 15).

¹⁷ O grupo não apenas conhece as regras do jogo, mas sabe, por excelência, jogá-las, consolidando a sua manutenção nos espaços de poder, nos espaços de decisão.

sustentam o ponto de vista de que essas ações obedecem a uma lógica de reprodução de controle das instituições sobre a sociedade. Tais ações muitas vezes têm vieses distantes daqueles demandados pelos diversos atores sociais, ao passo que são fortemente marcadas pelos interesses e percepções que a burocracia tem da realidade social. Os autores chamam atenção então para a existência permanente de um conflito de agendas.

O perfil desses atores torna o processo de tomada de decisão cada vez mais complexo, sobretudo, pelo interesse da sua manutenção na carreira política, o qual é elemento essencial para se analisar o comportamento político (GRYNSZPAN, 1999). Nesse sentido, a literatura aponta algumas tendências, ora analisando aqueles que se configuram como elite parlamentar, ora os(as) parlamentares “comuns” ou ambos.

Simoni Junior, Dardaque e Mingardi (2016), nesse movimento, ressaltam um fenômeno muito importante ao analisar o perfil dos(as) deputados(as) federais: a diversificação do perfil social dos representantes brasileiros. Apresentando-se cada vez mais diversos em termos de características sociais, é possível afirmar que mais grupos sociais estão tendo maior acesso ao parlamento, com uma diminuição de características anteriormente majoritárias, como a maior quantidade de advogados ou formados em direito, médicos, engenheiros, além da ampliação da inserção de mulheres.

Messenberg (2008) destaca que o Sudeste do país possui a maior diversidade de profissões entre os políticos, enquanto o Nordeste foi a região em que estes mais se especializaram na atuação no Legislativo, ou seja, com maior experiência parlamentar. Em outra linha, voltando-se ao legislativo estadual, Perissinotto (2009) chama atenção para a composição do parlamento paranaense, o qual é formado majoritariamente por homens, brancos e católicos, perfil que também se reflete na configuração da elite parlamentar. Além disso, aponta que o recrutamento desses políticos advém de estratos sociais médios, principalmente, mas dotados de alto nível de escolaridade e maior ascensão social, quando comparados com seus pais e mães.

Outro interessante elemento demonstrado pela literatura é apresentado por Grill e Reis (2016), os quais apontam a relação de uma possível distinção entre os perfis dos(as) parlamentares brasileiros e a existência de uma formação mais “humanística” ou uma formação mais técnica. O primeiro grupo está fortemente ligado a grandes famílias políticas, com formações mais tradicionais (direito, medicina, engenharia, servidores públicos), formados em grandes universidades. Por outro lado, o outro grupo constitui-se em sua maioria de egressos de segmentos que ascenderam socialmente e politicamente, com formações consideradas mais técnicas (economia, contabilidade, magistério etc.).

A respeito das parlamentares mulheres, destacam-se, ainda, as contribuições de Grill e Reis (2016), os quais demonstram

notoriedades advindas da capacidade de mobilizar trunfos acumulados em domínios diversos [...] concentrando multinotabilidade desde o momento de suas entradas na política. [...] Com a proeminência que adquirem, podem capitalizar mais fortemente tal reputação como trunfo de luta política na concorrência com seus pares (GRILL; REIS, 2016, p. 146).

Ainda sobre formação e ocupação, Saint-Martin (2008, p. 65) destaca a relevância dessas variáveis para a compreensão do processo de recomposição e reconversão dos elites dirigentes, uma vez que “processos de valorização, desvalorização ou revalorização das diferentes espécies de recursos (patrimônio econômico, títulos escolares, tipo de saberes e de formação, experiência no exterior, redes de relações)” permitem perceber as estratégias para manutenção em posições vantajosas, principalmente quando se fala de famílias políticas tradicionais.

Nesse sentido, a literatura também aponta para diferenças de perfil parlamentar relativas ao recrutamento pelos partidos de diferentes espectros ideológicos. Enquanto partidos de esquerda tendem a recrutar candidatos de quadros intelectuais, como professores e jornalistas, bem como profissionais liberais e trabalhadores assalariados qualificados; a direita seria marcada pela presença de empresários e executivos. O centro, justamente pela capacidade eclética, teria um perfil mais diversificado, recrutando candidatos das classes médias e altas (COSTA; CODATO, 2013; RODRIGUES, 2002).

Esses elementos oferecem pistas para a compreensão dos processos de representação de interesses e de tomada de decisão que se tornam cada vez mais complexos e abrangentes na democracia representativa, à medida que dispersam o controle sobre eles. Nesse sentido, o comportamento seria influenciado pelas expectativas que os atores têm do comportamento do outro, do cálculo da ação mais provável de um contexto que considera as possibilidades institucionais e de agenda “ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações mais precisas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).

Essas expectativas também estão relacionadas a seu perfil e comportamento. Para Hall e Taylor (2003), a existência das maiorias no Legislativo é explicável pela forma como as regras de procedimento e as próprias comissões estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros, levando a repensar a interação estratégica entre os legisladores para o cumprimento dos seus objetivos, daquilo que compõe a sua agenda, daquilo que lhe é valorado.

Com prerrogativas indiscutíveis de transformação da realidade social, o controle sobre

aquilo que é normatizado, fiscalizado, priorizado etc. não é apenas crucial para o funcionamento do Estado, mas influencia diretamente em sua performance. Como bem explicado por Gontijo e Maia (2004),

o processo decisório é definido como um processo de pensamento e ação que culminará em uma escolha. A escolha consiste em selecionar cursos alternativos de ação ou mesmo aceitar ou rejeitar uma ação específica. O julgamento é inseparável da tomada de decisão, porque faz parte dela e implica pensamento e ação (GONTIJO; MAIA, 2004, p. 14)

Os processos de representação de interesses e de tomada de decisão se tornam cada vez mais complexos e abrangentes na democracia representativa, ao passo que dispersam o controle sobre eles. A complexidade da democracia, assim, exige métodos especiais de organização e coordenação dos processos que nem sempre estão previstos no plano constitucional, como as estruturas de poder e tramitação das casas legislativas (LINDBLOM, 1981). O argumento que se apresenta é que a dinâmica decisória ganha diferentes nuances quando se volta o olhar para as diferentes instituições, visto que cada uma é movida por um complexo arranjo organizacional e institucional.

O Legislativo estadual, nesse sentido, enquanto arena decisória está submetido a um complexo ordenamento institucional que, tendo como base a legislação federal, ainda tem suas especificidades conforme os dispositivos constitucionais estaduais e o Regimento Interno (RI) da Aletto. Ou seja, se as regras institucionais são diferentes das do Congresso Nacional (CN) e dos demais estados, as políticas públicas, enquanto um conjunto de ações do Estado, também o são. A respeito disso, Putnam (2015), ao demonstrar como as instituições democráticas podem se desenvolver e adaptar a reformas institucionais, verifica grande influência da classe política na performance regional pela alteração do seu “modo de fazer política”.¹⁸

Nesses termos, o argumento é que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil, o que possibilita analisar a lógica de formação de políticas públicas como variável independente, ao passo que o Estado tem suas funções próprias: o exercício do controle para manutenção da ordem, o que implica em considerar que os formuladores de políticas públicas também podem perseguir objetivos próprios que não são, necessariamente, reflexos ou respostas a demandas da sociedade civil (ARRETICHE, 1995). Acrescenta Arretiche (1995), por conseguinte, que não apenas fatores exógenos influenciam, de forma exclusiva, a produção de políticas públicas para

¹⁸ O autor destaca uma série de fatores nesse sentido: a diminuição da hostilidade partidária; a diminuição das distâncias ideológicas; aumento na tolerância entre as diferentes linhas ideológicas; atuação mais pautada na moderação e na técnica; aumento da marca da colaboração em vez do conflito; e o maior peso de questões práticas em relação às ideológicas nos processos decisórios.

o desenvolvimento, mas as burocracias públicas – consolidadas historicamente – também têm seus próprios interesses, ilustrando uma forte “dependência de trajetória”.¹⁹

Considerar a validade da dependência de trajetória como ferramenta analítica permite estabelecer bases importantes para a compreensão das possíveis fontes de estabilidade ou mudança social. No entanto, a variedade de regras e instituições, formais e informais, torna a compreensão dos processos decisórios complexos e particulares, reivindicando uma abordagem simbólico-interpretativa da realidade organizacional das arenas decisórias, as quais são socialmente construídas e institucionalmente sustentadas (REED, 1992). As decisões sobre essas políticas de desenvolvimento envolvem assim,

a acumulação de experiências, a produção de novas ideias capazes de se impor, de serem processadas pelas instituições e, por fim, de serem alavancadas por coalizões de apoio, assim determinando correções de toras em trajetórias progressas. Daí a importância de se avaliar a visão de segmentos das elites estratégicas (BOSCHI, 2009, p. 97).

Na mesma lógica, a abordagem institucional tem “um sabor claramente sociológico” na medida em que procura respostas para as eternas dúvidas acerca de como as escolhas sociais são desenhadas, mediadas e canalizadas nos diferentes ambientes institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 11), reforçando a validade da investigação das regras institucionais para a compreensão do comportamento de atores políticos. Assim, acerca da atuação dos(as) parlamentares nesse contexto institucional, vários questionamentos surgiram a respeito do comportamento legislativo no processo decisório, principalmente no que tange ao fato de a produção e o posicionamento dos(as) deputados(as) estaduais em relação às proposições e políticas públicas expressarem ou não práticas paroquiais identificadas pela literatura.

Uma dessas interpretações segue a linha que considera a prevalência de uma estrutura institucional de incentivo a comportamentos paroquiais, individualistas e clientelistas, considerando que estas são fortalecidas e subsidiadas pela própria estrutura do sistema político brasileiro (AMES, 1995; MAINWARING, 1991; MAINWARING; SAMUELS, 1999). O que os autores dessa perspectiva enfatizam, ainda que de forma muito determinista, é que o arcabouço institucional político brasileiro não dá conta de frear ou filtrar uma atuação centrada em interesses particulares, reforçando os questionamentos sobre a real representatividade da democracia brasileira e da sua capacidade de assegurar ao povo o controle efetivo das políticas.

¹⁹ Comumente encontrado na literatura em inglês como *path dependence*, o termo está associado a um modelo de causalidade social como elemento explicativo do presente. O que se argumenta é que o legado do passado condiciona o futuro (dado que indivíduos agem dentro de arranjos institucionais) e que, portanto, deve-se considerar a relevância de sequências temporais e de transformação no tempo, tanto de eventos quanto de processos sociais (BERNARDI, 2012).

O destaque do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório, nessa linha analítica, gera uma relação de subordinação e dependência, tornando os(as) deputados(as) dependentes da reprodução de um sistema clientelista e de patronagem (CARVALHO, 1997). Desse sistema, inclusive, derivaram os arranjos constitucionais e institucionais do federalismo, os quais asseguram, através dessa relação de dependência, maiorias para a manutenção da governabilidade e manutenção do *status quo* (STEPAN, 1999).

Essa é uma tese que dialoga com a chamada conexão eleitoral: conceito que define que a reeleição e/ou permanência no poder é o principal objetivo dos(as) parlamentares, orientando, portanto, todo o seu comportamento político (MAYHEW, 1974). Dito isso, essa literatura aponta para o fato de que as emendas parlamentares seriam norteadas majoritariamente por essa preocupação de atender às demandas das bases eleitorais locais dos(as) parlamentares, a não ser em casos excepcionais, quando a destinação de recursos para fora da sua base eleitoral esteja ligada a situações partidárias, o que ainda destaca a presença da dependência e a intenção de manutenção no poder (PEREIRA; MULLER, 2002; SOUZA, 2003).

Indicam, assim, que a atuação parlamentar seria fortemente marcada pela indisciplina, dado que a estrutura do sistema político-institucional brasileiro enfraqueceria o presidencialismo e os partidos políticos que, pela falta de coesão, colocariam os interesses individualistas de cada parlamentar como variável mais relevante para se pensar a destinação das emendas parlamentares. O fortalecimento do Executivo por um lado e o enfraquecimento do Legislativo por outro, tornaria a liberação de emendas individuais um mecanismo de recompensa ou punição, uma moeda de troca entre os poderes.

Nesse sentido, as emendas parlamentares individuais seriam moedas de troca eficientes na medida em que elas proporcionam altos retornos eleitorais para os(as) deputados(as) estaduais, servindo de instrumento para estabelecimento ou manutenção de práticas paroquiais e clientelistas (PEREIRA; MUELLER, 2002). Resta em aberto a discussão sobre o peso que a obrigatoriedade de execução das emendas teve na alteração da relação entre Executivo e Legislativo, até porque, na prática, as emendas individuais, apesar de se tornarem impositivas, podem ser executadas até o final no ano fiscal.

O comportamento político, portanto, seria norteadado majoritariamente pelo “interesse por conquistar cargos, permanecer no poder, controlar o Executivo ou integrar coalizões legislativas majoritárias” (ARRETCHE; RODDEN, 2004, p. 552). No interstício eleitoral, isto é, durante os quatro anos de mandato dedicados à formulação de políticas públicas nos quais se inclui o orçamento público, os interesses estariam circundados pelos interesses eleitorais.

Por outro lado, há ainda uma segunda tendência de análise do processo decisório orçamentário que afirma que este ocorre de forma menos verticalizada e concentrada, ao passo que a produção Legislativa se dá em um contexto de amarras institucionais. Ou seja, o conjunto de regras institucionais complexas, aquelas destacadas por Lindblom (1981), define não apenas os rumos do processo de tomada de decisão, mas também o papel e poder dos atores envolvidos, atribuindo aos elementos endógenos maior peso do que aos exógenos.

Essa linha interpretativa não descarta a possibilidade da conexão eleitoral como norteadora do comportamento político parlamentar, mas destaca que as práticas clientelistas não têm mais condições de influir de forma determinante em políticas de maior escopo, como as do orçamento público (OP). Nessa perspectiva, Figueiredo e Limongi (2002) ilustram essa relação ao analisarem o processo orçamentário federal, chamando atenção para o fato de que as regras institucionais no Congresso Nacional até permitem o cultivo de laços pessoais entre parlamentares e seus(suas) eleitores(as), mas que os recursos para tal passaram a ser altamente limitados, com uma estrutura organizacional que não privilegia essas relações.

A relação entre o Executivo e o Legislativo, aqui, não é apresentada como uma relação de forças significativamente desigual. Pelo contrário, essa perspectiva argumenta que outros elementos devem ser usados para explicar o comportamento dos(as) parlamentares, na medida em que há indícios que demonstram que a atuação das assembleias estaduais seria mais bem compreendida a partir do olhar na dinâmica partidária, pela clara contraposição entre governo e oposição, de forma que a dinâmica legislativa estadual se mostra mais complexa do que aquela que põe os governadores na ponta de um jogo de forças no qual eles têm considerável vantagem (TOMIO; RICCI, 2012; RICCI, TOMIO, 2012).

Isso ocorre porque há uma série de constrangimentos, formais e informais, que impedem a ação parlamentar puramente egoística, dado que eles devem ser capazes de coordenar sua ação diante dos problemas da ação coletiva; caso contrário, terão pouca possibilidade de extrair benefícios tanto do Executivo quanto das barganhas interpartidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). O processo decisório de políticas públicas estaria sujeito, assim, à uma dinâmica Executivo-Legislativo razoavelmente estável e coesa ao passo que o primeiro possui incentivos para se tornar uma força capaz de atrair partidos para sua base de apoio no Legislativo (ABRANCHES, 1988).

Dessa forma, o modo como uma Casa Legislativa é estruturada importa para se analisar o enfrentamento dos problemas de ação coletiva a nível institucional (TOMIO; ORTOLAN, 2010) e, portanto, ao se discutir temas como comportamento e representação parlamentar, assim como a própria produção legislativa, deve-se considerar todo o arcabouço normativo que dispõe

o comportamento parlamentar durante o processo orçamentário no legislativo, suas comissões, relatoria, prazos, performance etc.

As regras que definem cada etapa do processo e os papéis dos atores envolvidos apontam, segundo os autores mencionados, para um enrijecimento administrativo-processual, o que Inácio, Anastasia e Santos (2010) chamam de desenvolvimento institucional dos legislativos, argumentando que o aprimoramento do processo legislativo tem nisso uma das principais vantagens dos parlamentos contemporâneos. Nessa lógica, critérios que podem ser vistos como indicadores de um bom desempenho legislativo seriam essenciais para compreender como essas amarras institucionais operam na conciliação dos interesses individuais e coletivos e na tomada de decisões em benefício do desenvolvimento do estado.

A exemplo do Congresso Nacional, já amplamente analisado, afirma Ricci (2003) que a forma e o estilo de como seus trabalhos legislativos são organizados determinam a orientação e o estímulo do comportamento parlamentar em direção a uma ação que remonte às estruturas patrimonialistas e paroquiais ou não, demonstrando nesse último caso, um maior amadurecimento institucional do parlamento.

O que se propõe é apresentar dados que contribuam para esse debate, trazendo a análise para o legislativo subnacional, sobre cujo desempenho pouco se discute. Nesse sentido, dizer que a atuação legislativa impacta na performance da Assembleia Legislativa do Tocantins implica em dizer que sua ação dita os cursos e, portanto, a qualidade das políticas públicas na resposta de sua sensibilidade em relação às demandas e uso eficaz dos recursos. Ainda, reconhecer como o perfil dos representantes políticos influi nessas políticas, é colaborar para a criação de um arcabouço empírico que permita repensar as estruturas democráticas contemporâneas.

2.4 O orçamento público e o lugar das emendas parlamentares individuais

Toda a discussão e tentativa de se repensar e aperfeiçoar as formas de Estado democráticas não renunciam ao consagrado sistema de freios e contrapesos que equilibra a separação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e coloca a função do controle dos outros poderes como algo fundamental. Todavia, essa atividade acompanha as mudanças institucionais no decorrer do tempo e demanda dos poderes uma reformulação de suas atividades e funções, que é o que tem ocorrido com o parlamento.

Entretanto, como observa Arato (2002), apesar de o constitucionalismo ser o mecanismo moderno mais importante para garantir a soberania popular e ampliar a participação popular,

enquanto processo, ele não está, assim como o próprio legislativo, imune às mudanças culturais, de valores e regras informais. A democracia representativa é a própria história da inclusão política e está intimamente relacionada a todas as mudanças sociais mais importantes da contemporaneidade, como a criação de novos direitos e garantias e a própria reformulação do poder público, os quais consolidaram o Legislativo como poder de representação da vontade social (ARATO, 2002). O Parlamento passou a exercer, além das suas funções de controle e elaboração de normas, a noção de representação legítima da sociedade, ao colocar a exigência de representantes eleitos como condição primeira para a governabilidade de uma nação.

Por outro lado, Assis (2012) chama atenção para o fato de que a reforma no sistema político brasileiro após a CF/88 levou a uma reformulação da função do Poder Legislativo, o qual sofreu limitações no âmbito das suas três atividades principais: representação, controle e elaboração de normas. O Executivo despontou como principal formulador de políticas públicas, com um aumento contínuo de poder de iniciativa propositiva, colocando o Legislativo como coadjuvante do processo, sobretudo quando se há a previsão constitucional do uso de medidas provisórias. Assim, com grandes limitações no que diz respeito à elaboração de leis, dificultou-se a formação de uma agenda que considere questões de interesse mais amplos, intensificando esse processo de transformação das atividades do parlamento, de modo a limitar cada vez mais a sua capacidade representativa.

Igualmente, a ação parlamentar, conforme aponta Assis (2012), tem se tornado cada vez mais repressiva e investigativa, fortalecendo o papel das comissões especiais de inquérito em detrimento de uma atividade parlamentar centralizada no controle e fiscalização prévias. Essas transformações, por sua vez, destacam um revés relativo à atividade de representação, que se ancora na dificuldade de estabelecimento de uma identidade entre o Parlamento e o povo que esta representa, estimulando uma crise de representatividade. O sentimento de aversão popular ao Parlamento se intensificou pela repetição de sua avaliação pejorativa como instituição improdutiva, lenta, corrupta etc. (ASSIS, 2012). Esse sentimento de aversão é forte de tal modo que se abre espaço para movimentos antidemocráticos, como se tem notado no Brasil, com o crescimento de movimentos políticos autoritários e centralizadores “em defesa do Brasil, contra a corrupção”, o que é reforçado por uma concepção limitada das coalizões como instrumentos exclusivos de patronagem.

Quando a coalizão governamental passar a ser um pressuposto para a governabilidade, como expresso pelo caso brasileiro, o chefe do Poder Executivo é compelido a fazer concessões

aos interesses parlamentares.²⁰ De fato, esse presidencialismo de coalizão passa a legitimar uma relação de subserviência do Parlamento aos interesses do Executivo, da mesma forma que leva a uma partilha de agendas entre o Executivo e o Legislativo, redesenhando o papel institucional dos poderes brasileiros. Quanto maior a coalizão, maior a diversidade ideológica admitida, a instabilidade e a complexidade das negociações, levando os conflitos a serem resolvidos por meio de “consensos parciais” que pouco contribuem para a convergência.

Nesse contexto de heterogeneidade e multiplicidade de interesses em que o Executivo se apresenta como o fornecedor de benesses, o Parlamento perde cada vez mais poder, tendo sua agência de ditar os rumos das políticas públicas esfacelada em um complexo sistema de trocas e barganha, principalmente ao se considerar o seu caráter responsivo que é notado em diversas casas legislativas estaduais (INÁCIO; MENEGUIN, 2014). Assim, fragilizado, o Parlamento tem passado por um processo de transformação de suas três atividades principais – representação, controle e elaboração de normas –, atraído pela possibilidade de maior atuação no processo decisório, seja individualmente ou em conjunto com seus grupos políticos.

O Parlamento deve controlar a qualidade e a pertinência das propostas, alterando-as no que for necessário, com altivez, responsabilidade e integridade. Sem manobras regimentais, sem rebeliões, sem brigas pelas “migalhas orçamentárias”, sem comandos do “General Siafi”. Também é preciso que a coletividade participe, de alguma forma, de todas as fases do orçamento, intervindo na definição da política econômico-financeira e de desenvolvimento (SABBAG, 2006, p. 168).

É justamente nesse ponto que se torna propício retomar a proposta de discussão sobre o orçamento público (OP). Isso porque, foi como uma resposta ou alternativa a essa “crise representativa”²¹ que o debate acerca do orçamento impositivo tomou fôlego, promovendo a consolidação das emendas parlamentares individuais como um mecanismo de aumento da participação parlamentar individual no processo de tomada de decisões. Assim, na discussão sobre a elaboração e execução de um orçamento público legítimo, que atenda aos princípios democráticos e que, sobretudo, resgate a função do parlamento, é essencial repensar o comportamento parlamentar no processo decisório.

Primeiramente, entretanto, é imprescindível apresentar as noções básicas e princípios que regem o orçamento público para que se seja possível analisar o lugar dos(as) deputados(as)

²⁰ Conforme aponta Abranches (1988), no Brasil, essas concessões ocorrem, sobretudo, por meio da nomeação para cargos de confiança de pessoas indicadas pelos(as) parlamentares e por meio da concessão de demandas, sobretudo dos líderes de partido e bloco.

²¹ O termo é utilizado aqui como referência ao debate sobre as limitações e problemas inerentes à democracia realizados pela literatura e pelos meios de comunicação. Entretanto, há de se considerar que o termo “crise” passa a noção de esgotamento, de um diagnóstico terminativo, o que não é pretendido com o seu uso.

estaduais e de suas emendas parlamentares nesse processo. O orçamento público é uma política pública orçamentária²² composta por três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O conjunto dessas três leis compõe o chamado orçamento público (OP), que é um instrumento do Poder Público “para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e montante dos dispêndios a serem obtidos” (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999, p. 38).

Segundo Giacomoni (2002), o OP tem três funções: alocativa, distributiva e estabilizadoras. Em sua função alocativa, ele visa ajustamentos na alocação de recursos; na função distributiva, promove uma melhor distribuição de renda; e na estabilizadora, procura manter a estabilidade econômica. Essas funções são organizadas com base em objetivos, metas e riscos na produção de políticas públicas, alicerçados pela política macroeconômica. Ou seja, o OP corresponde à própria formulação de estratégia para o desenvolvimento (ABREU; GOMES, 2010), o que é, inclusive, disciplinado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado no Brasil via Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, ao anuir que o “o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos” (BRASIL, 1992, n. p).

Giacomoni (2002) apresenta alguns princípios do processo orçamentário que regem a sua elaboração de forma ética e eficaz. O primeiro deles diz respeito à unidade orçamentária, ou seja, à imprescindibilidade de que ele seja apresentado em apenas uma peça legislativa de modo a impedir o estabelecimento de legislações paralelas que dificultem sua apreciação de forma objetiva. Sua unidade, todavia, é composta por partes específicas que tratam de: *i*) orçamento fiscal; *ii*) orçamento de investimento de empresas estatais; e *iii*) orçamento das entidades de seguridade social.

Já o segundo princípio, de forma a complementar o primeiro, diz respeito à universalidade, ou seja, o orçamento público deve conter absolutamente todas as receitas e despesas do Estado.

O terceiro princípio é o da anualidade ou periodicidade, o qual se refere à necessidade de o orçamento se referir a um período específico e de ser revisado periodicamente de modo a

²² Como comumente chamada de “instrumento de gestão”, o seu caráter político e social parece reduzido a uma matéria estritamente financeira, como se não fosse produto e produtora de questões muito mais complexas que simples cálculos orçamentários. Por esse motivo, por considerar que ela é pura materialização da ação do Estado imbricada de/em questões políticas, sociais e culturais, optou-se por chamá-la de política pública orçamentária.

ajustar as finanças públicas às mudanças do cenário econômico. Como observa Assis (2012), a ideia de orçamento não pode chocar com essa atividade, mas é essencial que a ideia de um orçamento que mude anualmente diante das vicissitudes econômicas e opções políticas dos agentes que participam do processo faça parte do planejamento de uma nação.

Já o princípio da exclusividade prevê que as leis orçamentárias contenham apenas matérias relativas às finanças públicas, evitando que demais questões sejam incluídas na peça legislativa e se estranhem com os demais princípios.

Ainda, tendo o equilíbrio orçamentário como quinto princípio, o OP deve apresentar despesas compatíveis com a receita do Estado para o bom equacionamento das contas públicas, o que ressalta a importância da periodicidade para melhor adequação ao contexto econômico-financeiro. De fato, esse preceito é imperativo para que todos os demais sejam efetivados de forma razoável.

Por fim, o princípio da discriminação ou especialização exige o detalhismo na apresentação das receitas e despesas, que, conforme o § 1º do art. 15 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, lei que sustenta a elaboração do OP brasileiro: “Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins” (BRASIL, 1964, n. p).

Quando se fala em estimativa de receitas e despesas, trata-se da própria constituição do orçamento público. Segundo o Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as receitas públicas podem ser caracterizadas em dois grupos principais: *i*) as originárias, que derivam do patrimônio (aluguéis, renda, lucro, venda, dividendos, *royalties*, etc.) do próprio Estado; e *ii*) as derivativas, obtidas através de recolhimento de impostos, taxas e contribuições. As demais receitas eventualmente apresentadas são classificadas como extra ou intraorçamentárias (BRASIL, 2019). Nesses agrupamentos básicos há uma série de subdivisões que caracterizam as receitas por categorias econômicas e fonte de recurso. De modo geral, os entes federativos utilizam a mesma nomenclatura e função para a elaboração dos seus respectivos orçamentos.

Já quando se fala de despesas orçamentárias, há uma estrutura complexa da sua programação que tem maior potencial de variação entre as unidades da Federação, admitindo ou não despesas diversas. Com base nos princípios apresentados anteriormente, as leis orçamentárias são editadas anualmente e têm maior detalhamento do que as receitas. Segundo a Lei nº 4.320/1964, citada anteriormente, as despesas são discriminadas por desdobramentos de gastos com pessoal, material, serviço, obras e outros meios à disposição da Administração Pública para o êxito dos seus objetivos. Como despesas correntes (gastos habituais) ou despesas

de capital (investimentos), elas podem ser compreendidas dentro da classificação de três esferas intimamente relacionadas ao princípio de unidade orçamentária: orçamento fiscal, orçamento de investimento e o de seguridade social (BRASIL, 2019; ASSIS, 2012).

Ainda, as despesas só podem ser compreendidas pela diferenciação entre dotação, crédito orçamentário, cédula orçamentária e unidade orçamentária,²³ que, quando aplicadas à organização da peça, levam à discriminação das receitas e despesas por órgão, ação e subfunção, constituindo uma peça orçamentária mais detalhada possível.

A estrutura da peça orçamentária e a sua elaboração pressupõem a concatenação de diversas atividades e prioridades estabelecidas pelos dirigentes de cada órgão isoladamente e, posteriormente, organizadas a partir dos princípios que norteiam o OP. O planejamento orçamentário é, assim, essencial para a programação dos gastos públicos, uma vez que esse processo é constantemente interferido por uma vasta diversidade de agentes políticos e/ou burocráticos. A ideia de orçamento planejado ou de orçamento-programa é fundamental, nesse sentido, para que o OP não seja apenas uma apresentação técnica e contábil, mas um instrumento em benefício de grupos sociais e regiões para dirimir problemas e demandas, impulsionando o bom desempenho dos serviços públicos e o consequente desenvolvimento. Ou seja, para que ele se apresente como a condensação eficaz de escolhas de políticas públicas alicerçadas no modelo de Estado que se pretende fortalecer.

É a discricionariedade, por exemplo, que permite ao estado gastar mais ou de forma mais eficiente [...] São, no fundo, escolhas políticas. Essa é talvez uma diferença fundamental que deve ser levada em consideração quando se estrutura uma peça orçamentária. Saber quais são essas escolhas políticas é fundamental para que, posteriormente, elas possam ser encaixadas nos limites de receita que um Estado possui. É dizer: a partir de escolhas políticas claras e bem fundamentadas em que haja interação entre o poder público e os grupos sociais, pode-se buscar a construção de um orçamento verdadeiramente voltado a beneficiar a sociedade. [...] Nessa lógica, o orçamento é a consequência de uma escolha política de prioridades e, como tal, reflete as necessidades consideradas mais importantes e que devem ser observadas pelo Estado brasileiro (ASSIS, 2012, p. 202).

A ideia de orçamento-programa, assim, manifesta-se como a opção política de implementar ou não uma política pública a partir do conhecimento do seu custo e das disponibilidades e projeções orçamentárias daquele período; e, ainda, o estabelecimento de medidas de desempenho para mensurar a possibilidade e a realização do produto. Para uma

²³ Segundo Assis (2012), a dotação orçamentária diz respeito à quantia monetária de recursos apontada. O crédito orçamentário diz respeito ao limite autorizado (parcial ou integral) pelo ordenador da despesa e quantificado monetariamente. Cédula orçamentária possibilita a ordenação de gastos desde o órgão, unidade orçamentária, até a fonte de recursos. E por fim, unidade orçamentária seria a “destinação de dotações próprias consignadas a um órgão ou repartição, para a prestação de determinado serviço público” (ASSIS, 2012, p. 198).

efetiva programação, desse modo, o Estado deve buscar alternativas em pequeno, médio e/ou longo prazo que não prejudiquem a sociedade demandante, reduzindo gastos e fazendo investimentos para essa população (GIACOMONI, 2002).

Esse modelo atual de OP que associa a concepção de orçamento e de planejamento como partes de um todo, abrangendo despesas de capital e programas de duração continuada, só foi estabelecido no Brasil com a CF/88, quando houve a retomada da participação legislativa no orçamento do Executivo e a reformulação do sistema orçamentário com a criação de dois novos instrumentos de programação: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

No caso dos entes federativos, a exemplo do que ocorre na Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, as peças são as mesmas, o que muda são as dinâmicas institucionais legislativas. Essas matérias são resultado final de propostas e projetos elaborados exclusivamente pelo Executivo e, posteriormente, apreciados pelo Legislativo, que, após aprovação e conforme trâmite específico, devolve a matéria para que o Executivo sancione e execute ou vete.

O PPA é o principal instrumento de planejamento estratégico governamental da gestão pública federal, abrangendo quatro anos. Ele é essencialmente programático, contendo metas e princípios de uma gestão ou governo. O Art. 80 da Constituição Estadual do Tocantins (CE) estabelece que o PPA dispõe *regionalmente* “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital, custeio e outros delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, de modo a promover o desenvolvimento *integrado* do Estado” (TOCANTINS, 2019a, p. 59).

Já a LDO, compreendida como “as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (TOCANTINS, 2019a, p. 59), é encaminhada ao Legislativo em conjunto ou logo após a aprovação do PPA. Ela planeja os planos e metas do PPA a curto prazo a partir da análise e projeção das receitas referentes aos gastos previstos. É na LDO que são apresentados os programas de investimento a partir de transferências voluntárias e suas contrapartidas, isto é, as alocações de recursos em municípios específicos. É na sua tramitação, inclusive, que ocorre a maior participação legislativa por apresentação de emendas.

Por último, após aprovação do PPA e da LDO, a LOA é elaborada pelo Executivo e encaminhada ao Legislativo já com a expectativa de receitas e despesas anuais estimadas dispondo “sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (TOCANTINS, 2019a, p. 59). A LOA é o orçamento

estadual propriamente dito, agora ampliado e detalhado. É a peça mais técnica e contábil que compõe o OP.

Os projetos de lei que instituem o PPA e a LDO costumam ser enviados em conjunto à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Nesta última, são apresentadas emendas individualmente pelos(as) parlamentares, as quais passam pelo crivo do relator escolhido pelo Presidente da Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle (CFTFC).²⁴ Já a LOA, enviada à Casa após a aprovação da LDO, recepciona as emendas parlamentares individuais que não passam pelo crivo do relator, cabendo ao Executivo o empenho e execução.

Quanto à participação do Legislativo, cabe lembrar que, antes da Ditadura Militar, o Parlamento tinha maior presença nas decisões orçamentárias, podendo, inclusive, propor novos gastos, o que foi interrompido após 1964 com o golpe e interregno da Ditadura Militar. Foi só a partir da redemocratização e de toda a mudança político-institucional descentralizadora que o Legislativo voltou a participar desse processo, entretanto, limitando-se a emendar a proposta inicial do Executivo, que já é enviada ao Legislativo com suas metas e prioridades definidas.

A atuação parlamentar através das emendas parlamentares é estabelecida como instrumento constitucional e discriminada no Regimento Interno das casas legislativas podendo ser, em geral, coletivas ou individuais. A partir destas últimas, o papel do Legislativo como alocador de recursos públicos foi fortalecido, mesmo que ainda limitado em termos de participação total no orçamento público. Como um processo recente, entretanto, sua participação foi garantida limitando a emendá-la em questões relativas apenas a custeio e investimento desde a CF/1988. Destaca Souza (2003, p. 356) que “a possibilidade de emendar o projeto de orçamento [...] representa uma das mais importantes prerrogativas conquistadas pelo Legislativo com a redemocratização”, fortalecendo o papel dos(as) deputados(as) estaduais no processo decisório orçamentário.

Contudo, cabe destacar que o orçamento não é um processo centrado em si mesmo, mas é parte de arranjos governamentais e institucionais mais amplos e complexos, nas quais as alterações institucionais relativas ao trâmite orçamentário têm consequências muito mais amplas. É nesse contexto que o debate sobre o tema do orçamento impositivo, ou seja, sobre a obrigatoriedade da execução do OP após aprovação do Legislativo, esteve presente no Congresso Nacional desde 1998, sobretudo, a partir de 2000, com a promulgação da Lei de

²⁴ Comumente, o relator de matérias orçamentárias é o próprio Presidente da CFTFC. Ele (ela) abre prazo para apresentação de emendas que são apresentadas individualmente. Por estarem diretamente ligadas ao estabelecimento de prioridades, as emendas podem ficar prejudicadas pelo aceite de outras; ainda, o relator pode rejeitar mesmo que não haja conflito, mas justificativa.

Responsabilidade Fiscal,²⁵ passando a ser essencial na compreensão da dinâmica decisória após 2015.

Foi com a promulgação da Emenda Constitucional Federal (EC) nº 86, de 17 de março de 2015, que esse cenário sofreu intensas modificações, alterando a relação de forças entre o Executivo e o Legislativo no processo decisório de políticas públicas, conferindo ao Legislativo maior poder decisório do que anteriormente. Isso ocorreu devido ao fato de as emendas parlamentares individuais passarem a ser *impositivas*, isto é, de execução orçamentária obrigatória. A intenção original da proposta, quando incluída na pauta do Legislativo por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 22A/2000, conhecida como PEC do orçamento impositivo, previa a vinculação de toda receita, o que não foi aprovado.²⁶

Importante destacar que a discussão sobre a imposição do orçamento público deve ser situada no cenário institucional discutido até o momento, de uma situação de subserviência do Legislativo ao Executivo, a necessidade dos(as) parlamentares de exercer algum tipo de resposta às pressões do Executivo e à sua base eleitoral e a disputa por acesso a recursos. A discussão sobre orçamento impositivo envolve vários aspectos, mas deve ser considerado, primordialmente, em função de sua dimensão política, que envolve uma disputa de poder entre Executivo e Legislativo.

Na tendência dessa discussão que crescia principalmente nos estados, a Assembleia Legislativa do Tocantins aprovou, em 15 de outubro de 2014, a EC nº 27, que tornava obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas parlamentares individuais, estipulando sua aprovação no limite de 1% (um inteiro por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. As unidades orçamentárias²⁷ vão variar conforme anexos da Lei Orçamentária, que por sua vez, é alterada a cada reforma estrutural de pastas e programas do governo.

De fato, essa é uma mudança institucional significativa para a atuação dos(as) deputados(as) estaduais que levou a consequências na dinâmica de distribuição de poder entre Executivo e Legislativo e, conseqüentemente, afetou o processo decisório em nível estrutural. Essa ocasião possibilita aos(às) parlamentares influir na alocação dos recursos públicos, ou seja,

²⁵ A Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu normas de finanças públicas na intenção de promover maior responsabilidade na gestão fiscal, introduzindo limites para as despesas e para endividamento, estabelecendo metas fiscais, a obrigatoriedade de auditoria de contas pelos tribunais responsáveis e sanções pelo descumprimento e irregularidades.

²⁶ De fato, boa parte do orçamento já é de execução obrigatória, como as despesas de pessoal, benefícios previdenciários, transferências a estados e municípios, assim como boa parte das despesas de custeio, como contas de água, telefone, limpeza entre outras essenciais para o funcionamento da máquina pública. Entretanto, em relação à criação ou expansão de programas e investimento público, a participação do Legislativo até então era mais limitada.

²⁷ Entidade, fundo ou órgão da administração direta ou indireta ao qual a Lei Orçamentária consigna dotações orçamentárias.

destinar emendas para fins específicos, os quais podem estar ligados a inúmeras questões que envolvem sua atuação parlamentar e diferentes critérios de escolha.

Cabe diferenciar, assim, o trâmite das diferentes emendas. As emendas parlamentares individuais – agora impositivas – não passam pelo crivo do sistema de comissões, sendo sua aprovação obrigatória independentemente da posição do relator, do Plenário ou do próprio Executivo. Já as demais emendas são encaminhadas ao relator da Comissão responsável pela apreciação do OP, podendo ser rejeitada ou aprovada.

No caso das emendas parlamentares individuais impositivas, sua efetividade como política do tipo *pork barrel* reside justamente na possibilidade de enviar recursos para organizações e/ou municípios conforme o crivo do próprio parlamentar, que incluem a preferência dos seus redutos eleitorais. Apesar de essa estratégia não ser reconhecida de forma unânime entre os cientistas políticos,²⁸ há pesquisadores que sustentam que esta é uma estratégia eleitoral mais significativa do que a maioria das atividades parlamentares em si (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Há argumentos que defendem que esse instrumento é importante, pois é capaz de fortalecer os laços representativos entre eleitores(as) e membros do Legislativo. Além disso, ao atribuir maior autonomia para o(a) parlamentar, seria um incremento ao processo de alocação de recursos de forma mais efetiva, dada a proximidade dos representantes com as demandas locais. Nesse sentido,

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

Não obstante, é necessário realizar uma distinção entre a política pública propriamente dita e a decisão pública. Segundo Rua (1998), a primeira é mais complexa e envolve planejamento estratégico, enquanto a segunda tem uma concepção mais generalista de escolha entre opções dadas com cálculo de custos e benefícios. Assim, “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública” (RUA, 1998, p. 2). Nesse sentido, o comportamento dos(as) parlamentares pode ser encarado em relação ao planejamento orçamentário de duas formas, tendo em mente que este já se

²⁸ Samuels (1999 apud AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011) é um dos autores que critica a abordagem da conexão eleitoral, afirmando que a quantidade de dinheiro gasta durante as eleições é o fator determinante para a reeleição. A maioria das pesquisas consultadas, entretanto, tem como foco de análise o Congresso Nacional, e não as Assembleias Legislativas.

apresenta pelo Executivo como uma política pública nos moldes da autora, com planejamento, metas e estratégias.

Por sua vez, as emendas parlamentares à LDO, aquelas não impositivas e que oferecem ao parlamentar menor flexibilidade de manejo, estariam mais próximas da noção de política pública, com o planejamento expresso no próprio PPA. Já as emendas parlamentares individuais, justamente por serem impositivas, ou seja, não passarem pelo crivo processual e garantirem a atuação mais autônoma do(a) parlamentar, seriam vistas decisão política generalista. As emendas parlamentares individuais, entretanto, também passam por critérios, ainda que não sejam rígidos, e, por se tratar de alocação de recursos públicos, uma vez que a decisão é feita de forma embasada e estratégica, elas podem se tornar políticas públicas efetivas para a transformação da realidade local.

Todas essas transformações no processo decisório de políticas públicas orçamentárias, desde meados dos anos 1980, fizeram com que as produções sobre estudos legislativos no Brasil deslocassem seu foco analítico das interseções entre macroinstituições políticas (sistemas eleitorais, partidários, o governo e o Legislativo) para o funcionamento e organização legislativa (INÁCIO; RENNÓ, 2019). Foi nesse momento que as interpretações sobre a relação entre o comportamento legislativo e a dinâmica institucional discutidas no item 2.3 – a saber, o estudo da conexão eleitoral e da capacidade institucional de frear interesses paroquiais – ganharam destaque.

De fato, o orçamento público tem o potencial de resgatar o papel do legislativo. O processo de formação do orçamento deve ser visto, dessa forma, como parte integrante e essencial do próprio processo decisório. Como salienta Assis (2012), ele não é apenas uma peça que elenca prioridades demandadas pela sociedade por meio de seus representantes, mas é uma escolha fiscal que, se bem elaborada, pode suprir uma parte considerável da demanda social. Assim, quanto maior a demanda e mais complexa a sociedade, maior o potencial de um orçamento bem estruturado enquanto uma necessidade indispensável e competente para contrabalancear interesses contraditórios, ainda que legítimos.

3 METODOLOGIA

3.1 O procedimento de revisão de literatura

A revisão de literatura foi essencial para a construção do desenho desta pesquisa, possibilitando estabelecer as possibilidades e limitações epistemológicas a partir da leitura de pesquisas anteriores e adaptá-las ao contexto e particularidades da realização de uma pesquisa na Assembleia Legislativa do Tocantins. A intenção foi articular a revisão narrativo-literária a um processo mais criterioso de filtragem, com uma seleção direcionada de artigos, teses e dissertações e o levantamento das teorias e técnicas de pesquisa mais consolidadas para a análise do perfil sociopolítico e análise das emendas parlamentares individuais.

Nesse sentido, adotou-se algumas etapas sugeridas por Souza, Silva e Carvalho (2010), a saber: 1) identificação do tema e problema de pesquisa; 2) estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão; 3) identificação dos estudos selecionados, com o objetivo de reunir uma base sólida de material textual que contribuísse para a revisão de literatura narrativa e auxiliasse as escolhas metodológicas. A revisão foi realizada em duas partes: a primeira foi direcionada a conhecer a produção de teses e dissertações sobre perfil dos políticos brasileiros,³³ emendas parlamentares e a sua relação com o desenvolvimento; Já a segunda foi direcionada a livros e artigos que tratam da mesma temática, ambas norteadas pela pergunta problema desta pesquisa. Na 1ª etapa, tendo já delimitado o problema, foram definidas as estratégias de busca, os descritores e as bases a serem consultadas. O processo de levantamento de teses e dissertações, já como parte da 2ª etapa, foi realizado a partir de consulta ao banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), tendo como recorte temporal os trabalhos defendidos entre 2014 a 2018 tendo como área de avaliação³⁴ “Ciência Política”, “Sociologia” e “Planejamento Urbano e Regional”.³⁵

A escolha de incluir a sociologia como área de conhecimento neste levantamento se deu pelo fato de que, ao não fazer, estaria desconsiderando as produções dos programas em Ciências Sociais e demais programas interdisciplinares. A busca foi realizada entre 1º e 4 de março e 22 e 25 de abril de 2019, totalizando o quantitativo de 5.203 teses e dissertações, que, após

³³ Mesmo que o a intenção seja descrever o perfil sociopolítico dos(as) parlamentares estaduais, o termo “elite política” foi mantido na busca pelo fato de que o estudo das elites é uma área de pesquisa com métodos já consolidados de identificação de perfil, carreira e recrutamento que poderiam contribuir com o delineamento do método desta investigação.

³⁴ A escolha por “área de avaliação” em vez de “área do conhecimento” se deu pelo fato de que a primeira se encontra mais condensada e ligada a programas de pesquisa específicos, tendo maior homogeneidade (110 opções) enquanto “área do conhecimento” na plataforma aparece de forma muito mais diversificada (549 opções), dificultando o acesso ao maior número possível de produções de interesse.

³⁵ Área de avaliação que se inserem a maioria dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional.

filtragem, resultaram em 22 produções para leitura. A filtragem foi realizada por meio da separação dos títulos de interesse, resumos de interesse e disponibilidade para *download* na Plataforma Sucupira ou nos repositórios institucionais de suas universidades.

Tabela 1 – Revisão de teses e dissertações

Descritores	Identificadas	Selecionadas para leitura de resumo	Selecionadas para leitura
“Elite política” + “Tocantins”	36	1	1
“Legislativo” + “Tocantins” + “perfil” ¹	256	0	0
“Perfil” + “parlamentar” + “legislativo”	656	29	11
“Emendas parlamentares” + “desenvolvimento” ²	4.204	18	10
“Emendas parlamentares” ³	51	16	9
Todas (retiradas as iguais)	5.203	64	22

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas: ¹ Nesta combinação de termos optou-se por não limitar o período temporal, contudo ao filtrar por área de concentração de conhecimento, a área “Ciência Política” não retornou resultados.

² Atribui-se o número elevado de resultados ao termo “desenvolvimento”, visto que o descritor “emendas parlamentares” retornou um quantitativo expressivamente menor.

³ A busca compreendeu todos os anos e todas as áreas.

O Quadro 1 apresenta a síntese das etapas 2 e 3, nas quais foram identificadas, selecionadas e filtradas as obras que compuseram o *corpus* de texto para análise e consulta. A leitura se concentrou, principalmente, em identificar os problemas de pesquisa, métodos de coleta de dados e diferentes arcabouço teóricos. Inclusive, é em consequência deste levantamento que se argumenta acerca do déficit de produções que discutam o mecanismo das emendas parlamentares individuais, bem como análises do comportamento político do âmbito do legislativo, seja em relação ao processo decisório ou dinâmicas de representação política.

Foram selecionadas 22 teses e dissertações para a leitura e entre estas, apenas cinco tinham como objeto de estudo as emendas parlamentares, sendo todas focadas à análise das emendas de bancada e de texto, atribuindo às emendas individuais impositivas um caráter secundário, e apenas duas tratavam de questões relativas ao estado do Tocantins. Já em relação ao perfil ou *background* dos(as) parlamentares ou elites políticas, houve maior diversificação de análises que vão desde a investigação do perfil de funcionários ministeriais, elites empresariais, entre outros, bem como a investigação de trajetórias e recrutamento. Das teses e dissertações que investigavam o Poder Legislativo, há uma concentração de estudos na região Sul e Sudeste, considerando legislativos municipais e estaduais.

Cabe reforçar, ainda, que a maioria das teses e dissertações levantadas estava relacionada às áreas de avaliação das áreas de Sociologia e Ciência Política, com apenas duas pesquisas em

Planejamento e Urbano e Regional. Assim, de um modo geral, foi constatada uma maior presença da discussão das emendas parlamentares como mecanismo de estabelecimento de conexão eleitoral, aparecendo de forma secundária na discussão do processo orçamentário em comissões.

Esse levantamento também foi realizado com artigos brasileiros publicados *on-line*, disponibilizados no Portal de Periódicos da Capes, de forma a avançar essa etapa da revisão à etapa 4 de revisão integrativa. Nesse caso, a busca foi realizada no período de 20 a 27 de novembro de 2019, totalizando o quantitativo de 606 artigos científicos que, após filtragem, resultaram em 21 textos para leitura.

Tabela 2 – Revisão de artigos científicos

Descritores	Portal Capes	Selecionados para leitura de resumos	Selecionadas para leitura completa
“Elite política” + “Tocantins”	46	6	1
“Legislativo” + “Tocantins”	83	4	1
“Perfil” + “parlamentar”	204	106	13
“Emendas parlamentares” + “desenvolvimento”	113	7	0
“Emendas parlamentares”	160	71	6
Todas	606	194	21

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

A filtragem foi realizada da mesma forma que a aquela utilizada para teses e dissertações, a partir da separação dos títulos de interesse e, posteriormente, resumos que demonstrassem que a pesquisa tinha cunho empírico. Todavia, algumas considerações se fazem pertinentes acerca do levantamento. A primeira delas é que a produção científica que contempla os descritores escolhidos foi tímida, sobretudo aquelas de investigação sobre o estado do Tocantins, argumento que reforça a necessidade e urgência desta pesquisa. Como apresentado nas Tabelas 1 e 2, apesar de se encontrarem temas correlatos, ao se realizar a filtragem, houve uma considerável diminuição de produção em todos os tipos, o que ocorreu pela grande quantidade de artigos não empíricos e pesquisas e/ou produções sem relação com a temática desta pesquisa.

Nessa etapa foi constatado o predomínio de produções sobre perfil ou *background* voltadas à investigação do recrutamento parlamentar, sobretudo no Congresso Nacional. Mais uma vez, no descolamento de esfera nacional para estadual, uma maior concentração de investigações dos legislativos estaduais e municipais de São Paulo e Paraná. Já em relação às emendas parlamentares, apesar de uma robusta discussão sobre o processo de transformação

desse mecanismo como impositivo e sua relevância para os municípios brasileiros, foram escassas as pesquisas empíricas sobre o tema.

3.2 Desenho e operacionalização da pesquisa

A partir do levantamento dos métodos e técnicas utilizadas, foram identificados aqueles que melhor se articulariam com a investigação e, assim, foi possível estabelecer um desenho que contemplasse as especificidades do objeto, de modo que a pesquisa fosse realizada em três momentos. O primeiro deles foi a identificação do perfil dos(as) parlamentares estaduais; o segundo, a compreensão das regras do jogo decisório na Assembleia Legislativa do Tocantins e o levantamento do teor das emendas; por último, a análise dessas informações. Importante destacar que a orientação desta pesquisa é de *descrever*³⁶ o fenômeno do uso das emendas impositivas e não prescrever normas a seu respeito, ainda que se adote uma postura crítica relativa ao próprio posicionamento da pesquisadora relativo a uma produção de políticas públicas efetivas. Nesse exercício, é importante frisar que as questões norteadoras **não** foram postas como hipóteses a serem testadas, pelo contrário, num exercício de uma sociologia compreensiva,³⁷ elas serviram como norteadoras da análise dos resultados obtidos, juntamente com a ulterior revisão de literatura.

Outra questão de esclarecimento pertinente é de que o enfoque nas instituições como conceito fundamental para o estudo da sociedade pelas Ciências Sociais não se expressa apenas por sua relevância explicativa, mas, sobretudo, por seu potencial metodológico. Por isso, ao se apresentar no Capítulo 1 os pressupostos básicos do neoinstitucionalismo sociológico, marcaram-se as linhas de raciocínio que nortearam todo o processo interpretativo. Tendo isto considerado, não se justificava a não utilização de técnicas de coleta de dados estritamente quantitativos ou que não conseguissem apreender o caleidoscópio de motivações, sentidos e ideias imbricadas nos sujeitos.

Parte-se do pressuposto de que os(as) parlamentares não agem, exclusivamente, por meio de ações racionais em direção a fins,³⁸ pois, na medida em que apenas os constrangimentos influenciavam a ação política, tornar-se-ia desnecessário discutir quem são esses atores

³⁶ A respeito disso, Köche (2016, p. 70) afirma que a questão de o método científico ser descritivo ou prescritivo não diz respeito a critérios estabelecidos como regras rígidas *a priori*, mas que são adotados na prática pela comunidade científica por um consenso que pode ser alterado no decorrer da história.

³⁷ Conceito que se baseia na ideia de que se deve considerar a motivação dos indivíduos e grupos acerca de suas ações sociais dentro de determinados contextos como forma de compreender a realidade social (WEBER, 1982).

³⁸ As ações racionais em direção a fins dizem respeito a ações determinadas pela “expectativa quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso” (WEBER, 2000, p. 15).

políticos e de onde vieram, reduzindo suas trajetórias à irrelevância. A intenção não era romper com um individualismo metodológico,³⁹ mas extrapolá-lo, considerando, tanto as instituições sociais quanto os indivíduos como variáveis igualmente relevantes.⁴⁰

Nesse sentido, optou-se pela realização de um estudo de caso conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Desenho do estudo de caso

Pergunta problema:	Em que medida o perfil dos deputados estaduais do Tocantins afeta a destinação de emendas parlamentares para políticas públicas voltadas ao desenvolvimento?	
Caso total:	Atuação dos(as) deputados(as) estaduais na ALETO para promoção do desenvolvimento do Tocantins através das emendas parlamentares individuais.	
Fonte de dados:	Individuais	Institucionais
	Levantamento biográfico + dados secundários	Pesquisa documental (regimentos, resoluções e constituição)
Fontes de evidências extras:	Análise de conteúdo (entrevistas e vídeos de sessões)	Análise de conteúdo (reportagens e vídeos institucionais)
Corpus de dados:	Base de dados do perfil	Base de dados das emendas
Resultado preliminar:	Análise estatística descritiva	Análise estatística descritiva
Processamento do caso total:	Análise estatística descritiva + análise interpretativa	
Resultado da pesquisa:	Estimativa do grau de influência do perfil dos deputados estaduais do Tocantins na destinação de emendas parlamentares para políticas públicas voltadas ao desenvolvimento	

Elaboração própria, com base em Yin (2003; 2001).

A escolha deriva da sua dinamicidade em termos de técnicas e principalmente, pela possibilidade de investigar “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). Como não foram encontradas análises empíricas que tratam da dinâmica política na ALETO, a imersão nesse objeto é realizada em caráter dianteiro, pautando-se por discussões e análises realizadas em outras assembleias ou no Legislativo federal. Assim, o fato de o estudo de caso poder se pautar em uma análise tanto quantitativa quanto qualitativa ou mista, atribui maior dinamicidade e flexibilidade, que é cara à realização de qualquer pesquisa (ECKSTEIN, 2000; LIJPHART, 1975; BRYMAN, 2016).

³⁹ Para Weber (2000), a ação social só pode ser compreendida quando analisada a partir do comportamento de um ou vários indivíduos a partir da sua interação com a sociedade. As ações, assim, não são dotadas de sentido próprio, mas adquirem o sentido que é atribuído a elas. Seu individualismo metodológico preconiza o sentido das ações individuais de sentido compartilhado e, portanto, a relação indivíduo-instituição deveria ser interpretada pelo estudo da primeira, ao passo que a segunda se comportaria como “desenvolvimentos e concatenações de ações específicas de pessoas *individuais*” ou como o “curso da ação social de indivíduos”.

⁴⁰ Entre as críticas direcionadas ao racionalismo da escolha racional está, frequentemente, a independência da variável instituição diante das demais (TSEBELIS, 1998).

Na proposta apresentada, percebe-se que o caso foi composto por duas unidades integradas de análise: uma ligada aos indivíduos e outra à instituição, especificamente a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (Aleto). Cada uma dessas unidades teve suas próprias técnicas de coleta de análise, dado que cada unidade tinha um contexto completamente diferente em termos de disponibilidade de informações.

Para contemplar a unidade “Instituição” de forma a apresentar as dinâmicas do processo decisório da Aleto, bem como compreender os acontecimentos que dão pano de fundo ao debate sobre emendas parlamentares, foi realizado um levantamento documental de portarias e decretos no *site* da instituição;⁴¹ processos, vídeos e memoriais do arquivo físico; e matérias jornalísticas produzidas pela imprensa local, sobretudo de veículos *on-line*.⁴²

Já a análise do regramento formal que norteia o campo político no âmbito da Aleto foi realizada por meio de leitura e categorização, tendo como direcionamento as dimensões de desempenho legislativo utilizadas por Inácio e Meneguim (2014), uma vez que elas conseguem extrair da análise do Regimento Interno da Aleto e da Constituição do Estado do Tocantins as consequências desse regramento na qualidade do processo decisório para a representatividade e a interlocução com a sociedade.

Para contemplar a unidade “Indivíduos”, primeiramente, foi estabelecido contato com o Presidente da Assembleia Legislativa do Tocantins para que este autorizasse o acesso ao arquivo da Casa, assim como a realização de entrevistas a parlamentares e servidores. A autorização foi concedida, mas a ida a campo foi prejudicada por duas questões; primeiro, por imprevistos relacionados ao envio do projeto de pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP); e, segundo, pela paralisação e posterior diminuição no ritmo de elaboração de pareceres devido à pandemia da covid-19.

Esses fatos fizeram com que se optasse por realizar apenas uma análise baseada em dados secundários. De qualquer forma, ainda que as entrevistas conferissem maior aprofundamento acerca do *background* dos(as) deputados(as) estaduais, a revisão de literatura integrada demonstrou que o *survey* e a prosopografia⁴³ foram os métodos mais utilizados para o estudo de perfis políticos no país, principalmente o último, por trazer uma abordagem mais “culturalista” do perfil ou da biografia.

⁴¹ Portal da Assembleia Legislativa do Tocantins: <https://www.al.to.leg.br/documento>

⁴² O levantamento das notícias foi realizado nos veículos *Jornal do Tocantins*, *Portal G1 Tocantins*, *Gazeta do Cerrado* e *Portal do Bico*. A escolha se deu pelo fato de estes serem jornais de grande credibilidade e perfis diferenciados que acompanham a política do Estado.

⁴³ Esta é “a investigação das características comuns de um grupo de atores na história por meio de um estudo coletivo de suas vidas” (STONE, 2011, p. 115).

A proposografia, como método consolidado de estudo das elites políticas no Brasil, é compreendida como “a investigação das características comuns de um grupo de atores na história por meio de um estudo coletivo de suas vidas” (STONE, 2011, p. 115). As várias informações são organizadas, justapostas e combinadas possibilitando examiná-las e extrair delas variáveis significativas e que estabeleçam relação de correlação de forma a construir uma base de dados que “reúna um conjunto de evidências fabricadas pelo pesquisador, isto é, informações que reconheçam o aspecto lacunar do perfil produzido como estruturado socialmente” (PERISSINOTTO; CODATO, 2015, p. 253).

Reconhecendo as limitações impostas pela dificuldade de acesso ao campo, optou-se pela utilização da *ideia* de organização biográfica oferecida pela prosopografia, ainda que ciente das dificuldades de construir uma base de dados que contemplasse a unidade “indivíduos” por inteiro, com todas as informações acerca de seu perfil coletadas de forma quantitativamente e qualitativamente.

De forma a compilar dados o mais próximo possível de estabelecer uma análise relacional, foi realizada uma pesquisa documental nos arquivos da Aleto, separando todos os documentos biográficos desde a sua instalação; a coleta de biografias pessoais disponibilizadas pelos gabinetes dos(as) parlamentares ou fornecidas via página institucional; e a coleta de dados secundários via Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Alguns dos(as) parlamentares que ocuparam cargos no Congresso Federal também tinham biografias disponibilizadas pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV), o que levou a consulta de seu acervo *on-line*.

As biografias foram digitadas, resenhadas e, posteriormente, tabuladas de forma a alimentar a base de dados sobre o perfil dos(as) 32 parlamentares que compuseram a 8ª e 9ª legislatura. O Quadro 2 apresenta as variáveis contempladas nesse levantamento.

Quadro 2 – Composição do *background* dos(as) deputados(as) estaduais

Social	Político
Gênero	Vínculo municipal
Cor/raça	Partido
Faixa etária	Anos de experiência política (1ª eleição)
Estado civil	Quantidade de mandatos no Executivo
Profissão/ocupação	Quantidade de mandatos no Legislativo
Escolaridade	Quantidade de mandatos na Aleto
UF de nascimento	Vínculo/bandeiras ¹

Elaboração própria.

Nota: ¹ Algumas biografias apresentam os(as) parlamentares como defensores de bandeiras específicas, como movimentos sociais, produtores, profissionais da saúde etc.

Já acerca das emendas parlamentares individuais, a base de dados foi construída a partir de outra base disponibilizada pela Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins (Sefaz), contendo informações sobre os convênios dos últimos cinco anos.⁴⁴ Os cinco arquivos foram consolidados em um só, trazendo informações de 3.453 convênios. Após filtragem, foram criadas as seguintes variáveis: tipo de convênio, tipo de instituição, tipo de política pública, ação temática, autor(a) da emenda, objeto da emenda, município contemplado e valor destinado. Os convênios foram lidos um a um e classificados conforme os descritores do Quadro 3.

Quadro 3 – Descritores do tipo de convênio

Tipo de ação	Descrição
Aquisição	Aquisição de equipamentos, materiais etc.
Obras	Obras em geral: construção, reforma, iluminação, equipamentos públicos etc.
Serviço	Programas, projetos, custeio, aplicações diretas etc.
Eventos	Eventos em geral

Elaboração própria.

A variável “Tipo de convênio” é entendida pelo termo disciplinado como qualquer

acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de *projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação* (BRASIL, 2008, n. p, grifo nosso).

A definição do termo justifica a escolha pela criação da variável “tipo de convênio”, assim como a criação dos rótulos aquisição, obras, evento e serviços, consolidando os objetos que mais se adequavam a cada um desses descritores. Já as variáveis “tipo de política” e “ações temáticas”, criadas conforme apresentado no Quadro 4, foram norteadas pelo desenho dos circuitos de influência de políticas públicas proposto por Castro e Oliveira (2014) e adaptadas ao teor dos convênios levantados. Posteriormente, ainda nesse processo de triagem, os objetos também foram caracterizados conforme o tipo de política e a ação temática:

⁴⁴ O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), utilizado pela Sefaz, não especificava o autor da emenda, o qual passou a ser identificado só a partir de 2015, por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), possibilitando estabelecer a relação das emendas com o perfil parlamentar.

Quadro 4 – Descritores por tipo de política e ações temáticas

Tipo de política	Grupo de ações temáticas	Objetos
Política social, proteção e promoção social	Capacitação do serviço público	Capacitação de agentes socioeducativos, capacitação de técnicos-administrativos, enfermeiros, professores etc.
	Políticas de acesso a direitos, inclusão, renda e formação	Cadastros de moradia, feiras de negociação, atendimento ao cidadão em geral, inclusão, ressocialização etc.
Infraestrutura Econômica e social	Infraestrutura, equipamentos e custeio: educação, ciência e comunicação	Construção, conservação e climatização de escolas e quadras, compra de computadores etc.
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: cultura, lazer, esporte e turismo	Construção e conservação de equipamentos culturais, de estruturas de praias, circuitos ecológicos, paisagismo, sinalização turística e praças, parques urbanos etc.
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: iluminação, transporte e vias públicas	Construção e conservação de estradas, rodovias: asfalto, roçagem etc.
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: saúde e saneamento básico	Infraestrutura, custeio e equipamentos para unidades da saúde e saneamento básico
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: moradia, terra e assistência social	Construção e conservação de moradias, assentamentos etc.
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: segurança pública, cidadania e justiça	Infraestrutura, custeio e equipamentos para unidades da polícia, presídios etc.
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: sedes e demais órgãos da administração	Reformas das prefeituras, câmaras e entidades
Política de desenvolvimento regional, ambiental e sustentabilidade	Infraestrutura e fortalecimento de produção local e associativismo	Incentivos à pesca, agricultura familiar, infraestrutura de feiras de produtores, aquisição de equipamentos, fortalecimento da indústria etc.
	Estudo, revitalização e conservação ambiental	Revitalização e proteção de córregos, nascentes, projetos de proteção ambiental e animal, coleta de lixo etc.
Fortalecimento do Estado, planejamento, gestão e participação	Informatização de processos/TIC	Implementação de redes e sistemas, compra de computadores etc.
	Planejamento, participação, inspeção e fiscalização	Elaboração de planos de trabalho, planejamento, prestação de contas, encontro de gestores
Outros	Eventos turísticos, ecológicos ou agrícolas	Temporadas de praia, exposições agropecuárias, festivais agrícolas etc.
	Eventos culturais e festas comemorativas	Eventos religiosos, aniversários, festas comemorativas, semanas culturais, mostras, conferências, campeonatos etc.

Elaboração própria com base em Castro e Oliveira (2014).

É fundamental, nesse momento, esclarecer que essa segmentação das políticas, como demonstrada no Quadro 4, foi realizada de forma a estabelecer um parâmetro de análise, o que de forma alguma considera que essas políticas públicas devam ser encaradas de maneira setorializada, sem considerar a existência de uma sinergia, de uma dinâmica entre as políticas que geram efeitos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais comuns. Ou seja, uma ação temática de estudo, revitalização e conservação ambiental também poderia ser uma política de acesso a direitos. Todavia, para tanto, seria necessário ter acesso aos projetos encaminhados

pelas entidades à Sefaz, realizando a leitura de cada um para uma melhor compreensão dos objetivos de cada convênio. Na impossibilidade de realizar tal tarefa, a caracterização de cada convênio foi realizada apenas pela leitura do objeto, os quais se apresentavam como: “Construção de poço artesiano”, “Reforma e climatização da Escola X”, “Apoio a realização da Cavalgada Y”, e assim por diante.

Para a análise dos dados foi utilizado, a princípio, um modelo de regressão linear dos valores das emendas e as características dos(as) parlamentares de modo a perceber tendências na alocação distributiva dos recursos. Foram elaborados três modelos: um para 2015, outro para 2019, e um terceiro com todos os anos que compuseram a base de dados. Como variável resposta estabeleceu-se o valor da emenda, tendo como variáveis explicativas as descritas no Quadro 5. A relevância dos parâmetros para a regressão foi verificada por Teste de Wald,⁴⁵ considerando a hipótese nula como zero e hipótese um como valor diferente de zero, e sua rejeição pelo p-valor ($(Pr(>|t|))$).

Quadro 5 – Variáveis explicativas do modelo de regressão linear

Variável	Descrição
sigla_part	Sigla do partido do parlamentar
campo_ideológico	Campo ideológico (esquerda, centro ou direita)
ocupação_tre	Ocupação cadastrada no TRE
Idade	Idade do parlamentar no ano da emenda
sexo	Sexo do parlamentar
cor_raça	Cor ou raça do parlamentar
nível_educ	Escolaridade do parlamentar
estadocivil	Estado civil do parlamentar
UF_nasc	Estado de nascimento do parlamentar
anos_política	Anos de experiência política do parlamentar do ano da emenda

Elaboração própria.

Entretanto, essa análise foi realizada apenas para explorar a relação entre as variáveis, principalmente pela inexistência de um modelo que melhor se adeque ao objetivo de associar os aspectos do perfil às emendas parlamentares. Nesse sentido, esse modelo possibilita mais a exclusão de associações do que a associação propriamente dita e, por este motivo, a análise descritiva dos dados ocupou lugar central nessa investigação, sendo direcionada pelas variáveis de maior significância para o modelo e para a literatura.

A intenção, reforça-se, é a de explorar a relação entre as variáveis e seu diálogo com a literatura sobre perfil parlamentar e comportamento político, e não de apresentar uma resposta

⁴⁵ No teste de Wald, se a hipótese nula não for rejeitada, significa que aquele parâmetro é estatisticamente igual a zero e a covariável associada a ele não traz informações relevantes para o modelo ajustado. No caso em que a hipótese nula é rejeitada, há indícios de que a covariável associada ao respectivo parâmetro é relevante no ajuste.

definitiva que trace o porquê de os(as) parlamentares decidirem ou não priorizar certas áreas e regiões em detrimento de outras.

4 DINÂMICAS DO LEGISLATIVO TOCANTINENSE

4.1 Apontamentos sobre o contexto histórico e político

A estrutura de uma sociedade é fundamentalmente uma base de poder na história, com suas mudanças graduais ou abruptas que se mantêm impressas nas instituições atuais, sejam elas formais ou informais. Por esse motivo, a contextualização histórica e política, ainda que breve, é relevante para se pensar as mudanças sociais no Tocantins como um todo e na própria Assembleia Legislativa, sobretudo em relação às emendas parlamentares.

No decorrer do século XX, a ideia de separação do norte goiano esteve imersa em discussões desenvolvimentistas que defendiam uma maior descentralização e articulação dos centros com as periferias. As primeiras manifestações separatistas datam de 1944 e, na mesma década, já havia propostas de redivisão territorial do país que contemplavam a separação do norte de Goiás e outros estados, como as apresentadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1940 e 1945.

Segundo Vianna (1991), Silva (1997) e Cavalcante (1999), entre os principais argumentos apresentados a respeito do subdesenvolvimento desses estados a serem redivididos estavam as dificuldades geradas pela distância, afastando o setor público e o comércio, principalmente das populações interioranas. Mais especificamente em relação ao Tocantins, ressaltava-se a dificuldade de transporte e o isolamento da região, em que pese a abundância de metais pesados e de transição, além da promissora vocação para a pecuária e agronegócio, decorrente da possibilidade de criação de grandes pastagens, o que beneficiaria toda a região.

O movimento pela separação dos estados e criação do Estado do Tocantins não cessou durante esse período, mas foi nos anos 1970 que a luta pela separação se intensificou, sobretudo com a separação da região sul do estado do Mato Grosso em 1977, elevando-o à categoria de Estado em 1979. Nesse contexto, o então deputado federal de Goiás, José Wilson Siqueira Campos (Arena), Presidente da Comissão Especial de Redivisão Territorial e Política Demográfica da Câmara dos Deputados, retoma a proposta de criação do Estado de Tocantins, consolidando-se como uma das maiores lideranças do movimento separatista, com o apoio de outra grande figura simbólica: Feliciano Machado Braga, juiz da comarca de Porto Nacional (VIANNA, 1991; SILVA, 1997; CAVALCANTE, 1999).

Durante esse período, surgiram lideranças políticas que se mantêm politicamente ativas no Tocantins até a última legislatura. As movimentações e articulações políticas em torno da criação do Tocantins foram intensas, mas marcadas por uma forte oposição das elites políticas

e econômicas de Goiás, que resultou em numerosos fracassos, mas que, posteriormente, consolidou posições de lideranças locais por todo o território do Tocantins. Sugere Silva (1997) que não havia interesse por parte das elites locais no desenvolvimento da região, uma vez que isso implicaria em uma eventual perda de controle político. Todavia, ainda existia uma articulação significativa em torno da divisão, principalmente na Comissão de Estudos do Norte Goiano (Conorte), formada por políticos e lideranças de todo o estado goiano, mas sobretudo de Goiânia e Brasília.

Em junho de 1997, Siqueira Campos – então deputado federal e relator da Subcomissão dos Estados na Assembleia Nacional Constituinte – entregou a Ulysses Guimarães, então Presidente da Câmara de Deputados, a fusão de emendas⁴⁶ que criava o Estado do Tocantins. Aprovada e disciplinada pelo artigo 13 das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, o Estado do Tocantins foi criado em 5 de outubro de 1988 com a promulgação da sua primeira Constituição Estadual. Criaram-se 44 municípios, além dos 79 que já existiam.

As eleições ocorreram no dia 15 de novembro de 1988, tendo três candidatos a governador. E entre o dia 1º de janeiro e 1º de fevereiro de 1989, foram instalados os poderes Executivo e Legislativo, respectivamente, com a posse do governador José Wilson Siqueira Campos (PDC); o vice Darci Martins Coelho (PFL); os senadores Moisés Abrão Neto (PDC), Carlos Patrocínio (PTB) e Antônio Luiz Maya (PDT); 62 prefeitos; oito deputados federais e 24 deputados estaduais.

Após esse primeiro mandato tampão, novo pleito ocorreu em 1990, tendo a vitória de Moisés Avelino (PMDB), que concorreu contra Moisés Abrão (PDC), candidato apoiado por Siqueira Campos (PDC). Entretanto, o filho de Siqueira, José Eduardo Siqueira Campos (PDC), já deputado federal pelo Tocantins, foi eleito prefeito da capital, Palmas, em 1992, consolidando posteriormente sua carreira no legislativo, como senador, deputado federal e por último, estadual. Com o fortalecimento do poder político do grupo, a partir daí, seguiu-se um ciclo de oposição entre diferentes grupos políticos – comumente identificados como uma querela entre “Siqueiristas” e “Marcelistas” – que durou cerca de duas décadas.⁴⁷

⁴⁶ A emenda popular PE00026-01, com assinaturas da população demandando a separação do norte goiano foi entregue ao presidente Ulysses Guimarães, que a recebeu no dia 6 de agosto de 1987. Essa emenda se fundiu com a apresentada pelo deputado federal José Wilson Siqueira Campos, assegurando a eleição direta para governador e vice-governador.

⁴⁷ Apesar da discussão acadêmica sobre a questão ser praticamente nula, a percepção da pesquisadora é que no último pleito realizado em 2018, que culminou com a vitória do então governador Mauro Carlesse (PHS), a querela entre siqueiristas e marcelistas tem se tornado cada vez mais nublada, ao considerarmos o passado de autodenominação clara. Apesar da manifestação de apoio do governador José Wilson Siqueira Campos (DEM) e de seu filho, Eduardo Siqueira Campos (DEM) à sua candidatura, o governador Mauro Carlesse tem rejeitado essa

José Edmar Brito Miranda (PMDB), deputado estadual por Goiás, que presidiu a Assembleia Legislativa de Goiás com apoio do então governador Henrique Santillo, participou da articulação em prol da separação da região norte do estado, criando o Tocantins. Brito Miranda e Siqueira Campos foram aliados desde a Constituinte de 1988, disputando o Governo do Tocantins já no mandato tampão em 1989, em que o primeiro foi candidato a vice ao lado de Freire Júnior (PMDB).⁴⁸

Entretanto, Marcelo Miranda (PMDB), filho de Brito Miranda, político de tradição na região e anteriormente deputado estadual por Goiás, assumiu vaga na Assembleia Legislativa do Tocantins na 2ª legislatura (1991-1994), reelegendo-se na 3ª (1995-1998) e na 4ª (1999-2002), ocupando o cargo de presidente da ALETO de 1999 a 2002 e consolidando sua posição como líder político de destaque. Durante o período que esteve no poder, manteve seu pai, Brito Miranda e sua esposa, Dulce Miranda, atuando à frente de secretarias. Em 2015, sua esposa foi a deputada estadual mais votada da história do Tocantins.

Apesar da oposição em 1988, os políticos da família Miranda sempre foram associados ao grupo “Siqueirista”, inclusive na eleição do filho para governador do Estado do Tocantins em 2002, com o apoio de Siqueira, o que gerou grande vitória para a Coligação União do Tocantins (PFL, PPB, PSDB, PSD, PSL, PST, PEN, PRTB, PRP, PRONA, PTdoB), que elegeu Marcelo Miranda (PFL) para governo com 60% dos votos válidos, dois senadores, sete das oito cadeiras de deputados federais, e 15 (quinze) das 24 (vinte e quatro) cadeiras de deputados estaduais (62,5%), monopolizando o cenário político até o rompimento definitivo da família Miranda com o grupo de Siqueira em 2006, quando ambos os grupos disputaram o governo do Tocantins.

A relação entre os grupos se enfraqueceu durante esse período em que a União do Tocantins consolidava sua força política e Marcelo Miranda se afastava gradualmente, até que, em 2006, rompe definitivamente com o antigo grupo. A partir desse rompimento, com Miranda pelo PMDB e Siqueira ainda pelo PSDB, seguiu-se uma polarização entre esses grupos que compunham as duas maiores coalizões partidárias e, além de outras questões administrativas e políticas, influenciaram a questão das emendas parlamentares.

O Tocantins tem seguido a tendência, desde a promulgação da Constituição do Estado, de replicar mecanismos constitucionais federais sem uma expressiva alteração de teor. Entretanto, cabe frisar que essa é uma escolha tanto política quanto técnica, como é o caso da

ligação, talvez com receio de perder autoridade e ser taxado como ator passivo e de capitalizar a identidade de terceira via. Todavia, sua recente mudança de partido do PHS para o DEM ainda sugere uma relação mais próxima do que a aparente.

⁴⁸ Informações retiradas do levantamento biográfico.

adoção do instrumento de medidas provisórias, que impacta fortemente a dinâmica entre Legislativo e Executivo e é adotado por seis estados, entre eles o Tocantins. Da mesma forma, o caso das emendas parlamentares individuais como impositivas ou não também implica uma dinâmica de disputa de poder entre esses grupos políticos e sua representação parlamentar.

Nesse sentido, a própria adoção das emendas parlamentares individuais se manifesta como uma escolha estratégica, uma vez que possibilita um maior fluxo de investimento para as prefeituras e diferentes organizações, impactando em uma reconfiguração da estrutura de apoio político regional. Em 2005,⁴⁹ seguindo essa lógica, as emendas parlamentares individuais foram criadas durante a gestão do ex-governador Marcelo Miranda em um contexto que o ex-governador Siqueira Campos possuía expressivo apoio da bancada federal eleita na coligação União do Tocantins. Nesse sentido, a publicação da Lei nº 1.643, de 28 de dezembro de 2005, que as instituiu, acabou por frear o avanço de prefeitos e seus apoiadores à base de Siqueira, impactando a dinâmica de poder local.

Reeleito em 2006, Marcelo Miranda vence Siqueira Campos na disputa para Governo, sendo cassado em 2009 por irregularidades encontradas em sua campanha do mesmo período (ABREU, 2009). Assume o Governo do Estado o então presidente da Aletto, o deputado estadual Carlos Henrique Gaguim (PMDB). Em 2010, Marcelo Miranda (PMDB) concorre ao Senado, ganha, mas tem diploma negado com base na Lei da Ficha Limpa.⁵⁰ Nessa mesma eleição, Siqueira Campos (PMDB) é eleito o novo governador, renunciando pouco antes de terminar o mandato, em 2009, e entregando o mandato a Sandoval Cardoso (SD), deputado estadual e presidente da Aletto.

É durante esse período que as discussões sobre orçamento impositivo se acirraram nos demais estados e no Congresso Nacional e, por conseguinte, a Assembleia Legislativa do Tocantins propôs e aprovou, no segundo semestre de 2014, a EC nº 27, que torna obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais apresentadas ao orçamento do estado. A PEC já havia sido proposta em 2013 pelo deputado Freire Júnior (PSDB), que, em um racha dentro do próprio partido, rompeu relações com o então governador, acusando que o pagamento das emendas era realizado por critérios particulares (FREIRE..., 2013). Lembra-se aqui a análise que Shepsle e Weingast (1981) fazem da escolha legislativa e da construção de maiorias no

⁴⁹ Elas foram estabelecidas pela Lei nº 1.643, de 28 de dezembro de 2005, que “estima a receita e fixa a despesa do Estado do Tocantins, estabelecendo o Programa de Trabalho para o exercício de 2006” – a LOA de 2005, para 2006.

⁵⁰ A Lei Complementar nº 135/2010 foi um projeto de lei de iniciativa popular, idealizada pelo juiz tocantinense Márlon Reis, que torna inelegível por 8 anos o candidato com mandato cassado que tiver renunciado para evitar cassação e que tiver sido condenado por decisão de órgão colegiado (BRASIL, 2010).

espaço político, as quais implicam a necessidade de formar negociações individuais ou em grupo para reduzir próximo à zero a instabilidade. Para obter vantagem com as alianças e trocas, deve-se ter em vista a principal característica da regra da maioria, que é a ineficiência da negociação de votos que advém do desequilíbrio de forças (SHEPSLE; WEINGAST, 1981). A escolha legislativa se dá, assim, em ciclos, agregando preferências de atores que são instáveis para a resolução dos problemas de ação coletiva por meio da criação de grupos/coalizões.

Nesse sentido, os(as) parlamentares agiriam no sentido de adequar suas preferências de grupo/coalizações às preferências de interesse coletivo da Casa Legislativa e de sua classe de deputado(a), ainda que em grupos opostos, o que traz elementos explicativos para entender a aprovação do texto que tornava obrigatória a execução das emendas parlamentares em 2014, em pleno período eleitoral. A EC nº 27 foi, assim, subscrita por mais de nove parlamentares de situação e oposição, e aprovada por unanimidade. Em pronunciamento gravado pela Aletto,⁵¹ o autor da propositura sugere a motivação dos(as) parlamentares durante a discussão em plenário:

Com o orçamento impositivo teremos nossas emendas liberadas em qualquer administração, e também forçará o Executivo a fazer obras em nossas regiões. É a melhor forma de garantir que os benefícios propostos chegarão até à população, porque do jeito que está o governo faz o que bem entende, remaneja recursos em qualquer situação e faz de conta que executa o orçamento (FREIRE JÚNIOR, 2013, n. p.).

Na mesma sessão, outro parlamentar que subscreveu a proposição, complementa: “De que vale o Parlamento sem a sua independência, se não tiver condições plenas e liberdade para debater e ajudar a região que representa?” (BUCAR, 2013, n. p.). As falas demonstram um compartilhamento de preferências sobre os resultados que foram levados a um conjunto de prioridades em relação aos arranjos institucionais. O que tem ficado cada vez mais evidente, nesse sentido, é que não há espaço para oposição ou situação quando o assunto é a garantia do pagamento das emendas parlamentares individuais.

Uma vez que a proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a Procuradoria Jurídica da Casa respaldou e reforçou os argumentos pela obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais. Em seu relatório, concluiu que “a simples adoção, por si só, da modalidade impositiva, sequer arranha a Constituição. Ao contrário, o orçamento impositivo guarda maior consonância e harmonia com a legislação pátria vigente” (ALETO, 2013, p. 5).

Com a renúncia de Siqueira, reforçando que deixava o Governo, mas não a política (SOVERAL, 2014), Sandoval Cardoso, ex-presidente da Aletto assume. Apoiado pelo mesmo

⁵¹ Pronunciamento realizado no Plenário no dia 3 de junho de 2013.

grupo e mesmo em grande coligação, perdeu para Marcelo Miranda (PMDB), que, após conseguir na justiça o direito de se candidatar novamente, exerceu a função de 2015 até março de 2018, quando foi novamente cassado por utilização de caixa dois na campanha. Mais uma vez, o presidente da Aletto, o deputado Mauro Carlesse (PHS), assumiu como governador em mandato tampão, reelegendo-se nas eleições de 2018.

Nesse contexto instável, salvo os grandes escândalos políticos e investigações, que, de forma alguma se restringem a apenas um ou outro grupo ou indivíduo, o Tocantins vai se configurando como caso excepcional, dado que é o único estado em que um governador é eleito e cassado duas vezes, passando por três eleições indiretas em dez anos, reformulando constantemente o cenário político e impactando consideravelmente a estrutura e a dinâmica da rede de poder local e regional, assim como a continuidade ou não das políticas públicas.

4.2 O processo decisório na Assembleia Legislativa do Tocantins

Somado a esse contexto de razoável instabilidade política, há elementos inerentes à própria dinâmica decisória e representativa no estado que expressam a existência de um arcabouço normativo que pouco contribui para uma participação efetiva de diversas instâncias decisórias, influenciando diretamente na atuação parlamentar. Falar de políticas públicas eficientes implica em considerar a ação coletiva organizada, uma multiplicidade de interações tanto para a decisão quanto para a implementação, que considere a necessidade de espaços de debate para que as demandas cheguem ao Estado de forma completa, considerando elementos sociais e culturais constitutivos das comunidades demandantes. Entretanto, em relação às emendas parlamentares, o que acontece é o contrário, essas decisões são tomadas de forma centralizada, ainda que levadas pelas prefeituras ou entidades da organização civil organizada.

4.2.1 A representatividade

O grau de representatividade diz muito sobre a própria essência do parlamento. Entretanto, não há na estrutura institucional da Aletto qualquer mecanismo que dê apoio às minorias parlamentares ou grupos de oposição ao governo, levando a uma má-distribuição de poderes na dinâmica decisória. A única menção que o Regimento Interno da Casa faz em relação à questão está no art. 45, §2, que trata da composição das Comissões Permanentes:

Antes que se proceda da forma estabelecida no parágrafo anterior, há que se ensejar a participação da minoria, cujo quociente tenha sido inferior a um inteiro, ainda que o seu quociente seja inferior às frações apresentadas pela maioria, ou grandes partidos, ou blocos parlamentares (TOCANTINS, 2019b, p. 33).

Ainda que haja a determinação de que a participação da minoria deva ser garantida nas comissões, absolutamente nenhum mecanismo ou instrumento é apresentado pelo texto de forma a garantir maior representatividade das minorias políticas, mas apenas critérios de representação mínima por bloco parlamentar. Se não há nenhuma normatização que estabeleça maiores e amplos espaços de representação, é possível afirmar que a própria representação democrática na Assembleia Legislativa do Tocantins é deficitária, na medida em que a inexistência desses mecanismos influencia em todas as etapas de deliberação e discussão, do plenário às comissões.

De fato, essa estrutura normativa pode ser problemática por, principalmente, duas questões que tratam de participação dos(as) parlamentares no processo decisório como um todo. Primeiramente, pelo fato de que certas lideranças têm diferentes prerrogativas: possuem maior quantidade de cargos de assessoramento, maior espaço para a tomada de decisão e maior tempo de fala garantidos regimentalmente, entre outras questões que possibilitam maior influência no processo decisório. Por outro lado, ao considerar que cabe às comissões: *i*) analisar, discutir e apreciar as proposições de lei; *ii*) fiscalizar e monitorar a atuação dos órgãos públicos; e *iii*) receber demandas públicas e mediar o debate com a sociedade (TOCANTINS, 2019b), a participação das minorias, ou seja, a participação dos mais diferentes grupos políticos que representam diferentes setores da sociedade, seria prejudicada pela desigual distribuição de poder de agenda e de veto das proposições de interesse.

No caso das Assembleias Legislativas que não possuem o dispositivo de líder de minoria ou de oposição, como a Aleto, a força de mobilização dos(as) parlamentares que integram a oposição e/ou são minoria é excepcionalmente limitada, sobretudo por dificultarem o estado de obstrução de pauta,⁵² que é um valioso instrumento para elevar os custos das decisões legislativas de matérias do governo pela oposição, possibilitando a reavaliação de novas estratégias de ação pelo fato de se protelar o processo decisório. A inexistência dessas figuras de liderança de minorias ou oposição no arcabouço institucional da Aleto tem como consequência, ainda, a impossibilidade regimental de apresentar, por exemplo, voto em separado, de modo a marcar oposição clara a matérias específicas.

Com uma dificuldade de representação de diferentes coalizões sociais a partir dos representantes eleitos, o cenário é intensificado pelo fato de que o principal critério utilizado

⁵² É a utilização, pelos(as) parlamentares, de meios regimentais para protelar ou evitar a votação de determinada matéria, por meio de pronunciamentos recorrentes, requerimentos verbais ou escritos de adiamento de discussão de votação ou impedimento de quórum pela saída do Plenário. Comumente, é anunciado pela figura da liderança de bloco, oposição ou minoria.

para a distribuição das vagas em comissões permanentes, conforme o art. 45 do Regimento Interno da Aletto, ser o critério de representação por blocos parlamentares e não o critério de proporcionalidade partidária. Os membros das comissões permanentes devem ser designados pelo presidente da assembleia por meio da indicação de líderes das bancadas ou dos blocos parlamentares, enquanto a nomeação destas lideranças de bloco é realizada sem regra clara. Cabe lembrar que as comissões são pontos estratégicos de decisão pelo fato de serem potenciais pontos de veto⁵³ no processo legislativo, proporcionando maior interferência de diversos atores políticos nos *outputs* políticos-legislativos (PEREIRA; MULLER, 2002).

Assim, apenas os partidos que conseguiram muitas cadeiras na Casa acabam formando blocos parlamentares homogêneos e com possibilidade de uma atuação mais coesa, dado o seu maior poder de agenda e veto. O pluralismo político é omitido desde a criação dos blocos parlamentares até a distribuição dos membros nas comissões. Uma representação política plural fica impedida ao se encontrar implícita uma cláusula de barreira⁵⁴ que faz com que partidos de pouca representatividade dentro da Casa Legislativa acabem por ser minorias dentro de blocos parlamentares. Cabe ressaltar que, conforme o art. 20, § 2º, os partidos que se coligarem em blocos parlamentares perdem o direito à liderança própria e às respectivas prerrogativas regimentais (TOCANTINS, 2019b).

O que se vê, então, é que a criação dos blocos parlamentares, a escolha de líderes de blocos, a nomeação e distribuição das vagas em comissões e suas respectivas presidências e vice-presidências acabam por não seguirem critérios rígidos de proporcionalidade partidária ou outros mecanismos que possibilitem uma representação mais plural. A regra é a negociação entre os(as) deputados(as), salva a garantia de que cada deputado(a) seja titular de no mínimo uma e no máximo três comissões. Ainda, por mais que a designação dos membros das comissões tenha a duração de dois anos, elas podem ser alteradas pelo líder de bloco a qualquer momento.

Já no que compete à representatividade da comunidade, duas questões foram levadas em consideração: a existência de mecanismo regimental que permita à população iniciar processo legislativo, ou seja, os conhecidos projetos de iniciativa popular; e a não possibilidade de que grupos ou entidades da sociedade civil possam propor ação legislativa sem a solicitação

⁵³ Chamado de poder terminativo, é indicativo de maior desempenho na dimensão que trata do fluxo da produção legal.

⁵⁴ Doutrinariamente, a cláusula de barreira é compreendida como uma disposição normativa que nega a representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos. O argumento, nesse sentido, é que, por mais que ela não apareça disciplinada no arcabouço normativo que rege o processo decisório público, ela está presente na prática, na medida em que os demais dispositivos citados limitam sobremaneira uma representação plural dentro da Aletto.

de um parlamentar. No primeiro caso, disposto no art. 247 do Regimento Interno, é estabelecida a garantia de apresentação de projeto de iniciativa popular desde que subscrito por, no mínimo, 1% dos(as) eleitores(as) do Estado, distribuídos em pelo menos cinco municípios com percentual mínimo de 0,3% em cada um deles, seguindo a mesma regra da Constituição Federal.

A captação de assinaturas para um projeto de lei popular demanda maior organização e recurso, sendo um mecanismo de participação popular um pouco menos acessível. As audiências públicas, ao contrário, são importantes espaços para ouvir a opinião dos cidadãos, grupos e organizações da sociedade civil acerca de assuntos e temas de seu interesse e que não necessitam de mobilização de tamanha envergadura.

Inácio, Anastasia e Santos (2010) afirmam que “um movimento crescente na direção da criação e da institucionalização de procedimentos de interlocução entre os cidadãos, os legisladores e os líderes de coalizão, e de sua operação continuada nos interstícios eleitorais” tem ocorrido no Brasil em diferentes Casas Legislativas. Infelizmente, o que se percebe é que a Aletto não segue essa tendência. Exemplo disso é o ordenamento para a convocação de audiências públicas na Aletto, fixada no art. 250 do RI, permitindo sua realização apenas por requerimento de parlamentar ao presidente e/ou à comissão, seja permanente ou temporária. Não há possibilidade de que a sociedade civil organizada faça requerimento direto à Aletto, o que torna a participação política desses grupos da sociedade civil organizada dependente da boa vontade de algum(a) deputado(a) estadual.

O que se vê é um elevado custo tanto para a apresentação de um projeto de iniciativa popular quanto para a organização de audiências públicas, uma vez que temas polêmicos podem ser impedidos pelos(as) parlamentares, principalmente ao considerar a inexistência de figuras de oposição e/ou minoria. O custo político de convocação de audiência pública por parlamentares de situação para discussão de matérias que sejam enviadas pelo Governo, mas de baixa aprovação popular, torna-se, a princípio, muito alto. No contexto da Aletto, nesse sentido, há implícito um reforço para que as decisões sejam realizadas em gabinetes, tornando as audiências públicas espaços de discussão riquíssimos, mas com pouquíssimo poder de influência no processo decisório.

4.2.2 Disponibilidade informacional da deliberação parlamentar

Essa segunda dimensão, “disponibilidade informacional da deliberação parlamentar”, considera que a distribuição e circulação de informação entre os(as) parlamentares são capazes de influenciar sobremaneira o processo legislativo, aumentando ou diminuindo os custos de

transação derivados da incerteza sobre o processo decisório e a dinâmica de atuação dos(as) parlamentares. Altos custos de transação, nesse sentido, impediriam uma mudança institucional gradual em direção a resultados mais eficientes (NORTH, 1991). Esse é o primeiro conceito fundamental para a leitura dessa dimensão.

O segundo diz respeito ao conceito de eficiência informacional, o qual é instrumentalizado por Inácio e Meneguim (2014) como forma de apreender os aspectos que envolvem o tráfego de informações entre os diferentes agentes que participam do processo decisório. Tal processo deve seguir normas amplas, claras e rígidas, de forma a estabelecer maior transparência. De fato, o Legislativo não apenas faz reverberar as demandas sociais, mas também é produtor de informação sobre as políticas públicas.

No mesmo sentido, o comportamento dos(as) parlamentares deve ser coerente com um fluxo informacional de qualidade. Essa é uma premissa fundamental para se pensar em como as regras, estruturas e procedimentos serão capazes de criar um ambiente de especialização dos(as) deputados(as) estaduais, na medida em que o desenvolvimento de uma experiência parlamentar em relação a um certo tema seria capaz de tornar o processo decisório mais efetivo e menos custoso.

Retornando à configuração das comissões parlamentares, nesse contexto, aparecem questões de grande relevância para o estabelecimento de um processo decisório com maiores níveis de certeza e, portanto, menores custos de transação. Um avanço da Aletto é a existência de comissões legislativas permanentes, com atribuições e temáticas bem definidas regimentalmente, o que traz uma maior coerência no processo de criação de políticas públicas, garantindo um fluxo de tramitação razoavelmente estável,⁵⁵ com 12 comissões permanentes que tratam de diferentes temas⁵⁶ e com áreas abrangentes. As reuniões dessas comissões permanentes são abertas ao público, estabelecendo maior transparência ao processo e possibilitando que esse também seja um espaço de manifestação social além dos plenários e gabinetes. Isto é fundamental para que os representantes eleitos possam estabelecer contato com

⁵⁵ A procuradoria da Casa é constantemente acionada para deliberar sobre questões relativas ao fluxo do processo legislativo, justamente pelo fato de que o RI é omissivo em várias questões. Nesse sentido, foram várias as propostas de readequação do Regimento Interno.

⁵⁶ São essas, conforme o art. 46 do Regimento Interno: I) Comissão de Constituição, Justiça e Redação; II) Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle; III) Comissão de Desenvolvimento Rural, Cooperativismo, Ciência, Tecnologia e Economia; IV) Comissão de Administração, Trabalho, Defesa do Consumidor, Transportes, Desenvolvimento Urbano e Serviço Público; V) Comissão de Educação, Cultura e Desporto; VI) comissão de Cidadania e Direitos Humanos; VII) Comissão de Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente e Turismo; VIII) Comissão de Segurança Pública; IX) Comissão de acompanhamento e Estudos de Políticas Públicas para a Juventude; X) Comissão de Defesa e Direitos da Mulher; XI) Comissão de Minas e Energia; XII) Comissão de Assuntos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais.

a sociedade civil organizada, reconhecendo as demandas dos grupos de pressão e trabalhando de forma a atendê-las.

Por outro lado, a inexistência de subcomissões vinculadas a essas comissões dificulta um trabalho especializado, tornando a discussão e deliberação mais generalista. Somado a isso, o fato de a indicação de seus membros ser realizada por critérios não normatizados prejudica sua composição por parlamentares que já tenham uma certa *expertise* ou *background* de atuação na área, além de abrir margem para que sua composição seja ideologicamente mais homogênea⁵⁷ e menos plural (MÜLLER, 2005). Entretanto, cabe considerar que a quantidade de 24 deputados(as) estaduais dificultaria, de qualquer forma, o desenvolvimento de uma *expertise*, pois demandaria que o parlamentar participasse de muitas subcomissões e reuniões, dificultando o acompanhamento das proposições.

Pela grande quantidade de assuntos a serem frequentemente debatidos nas comissões, é de se esperar que estas se reúnam, pelo menos, uma vez por semana. Entretanto, o Regimento Interno da Casa estabelece que as reuniões sejam realizadas ordinariamente em uma data e horário pré-estabelecidos, mas não estabelece um mínimo de comissões ou de encontros a serem realizados, dispositivo que já proporcionaria um avanço em relação à produtividade e ao fluxo informacional.

Outro elemento importante para essa dimensão são as audiências públicas, uma vez que possibilitam o contato direto entre parlamentares, a troca de informações e uma maior transparência na discussão de temas sensíveis. Na legislatura anterior, apesar da dificuldade de solicitação devido à necessidade de que algum parlamentar faça a convocação, foram realizadas 27 audiências públicas. Importante destacar que o Regimento Interno da Aletto não fixa um número mínimo de audiências públicas que devam ser realizadas e nem restringe que sua realização ocorra vinculada às comissões, apesar de isso ser bem comum.

Apesar de Inácio e Meneguín (2014) estabelecerem como um elemento para avaliação dessa dimensão o fato de as casas legislativas realizarem mais de 30 audiências públicas por legislatura, essa quantidade pode ser vista como consideravelmente pequena ao se considerar a quantidade de matérias que afetam a vida da população e grupos de interesse. Uma casa legislativa não deve ser passiva ou omissa em relação à discussão das matérias que afetam os diferentes grupos sociais, sendo a iniciativa de estabelecimento de diálogo característica

⁵⁷ A literatura aponta que os(as) deputados(as) tendem a valorizar três principais quesitos: lealdade, *expertise* e senioridade; podendo os últimos dois estarem normatizados regimentalmente (SANTOS; ALMEIDA, 2005; SANTOS, 2003; MÜLLER, 2005).

vantajosa ao fomento da participação popular. O baixo número de audiências públicas⁵⁸ poderia, assim, refletir o real interesse dos(as) parlamentares em estabelecer efetivamente um diálogo com a sociedade.

Outras questões relevantes para essa dimensão são: a realização de eventos institucionais de divulgação e discussão, a existências de canais de interlocução com a população e a divulgação das atividades parlamentares. Sobre esses aspectos, as novas tecnologias de informação tiveram papel essencial. Apesar de não haver, em funcionamento,⁵⁹ um canal específico de interlocução com os(as) parlamentares para envio de propostas e demandas, a Aletto tem passado por um processo de modernização tecnológica.⁶⁰

Em 2013, foi implantada a TV Assembleia, que transmitia programação apenas para a capital, até que ocorreu sua expansão para municípios circunvizinhos em 2015. Atualmente, ela ainda é acessível para apenas vinte dos 139 municípios do Tocantins, transmitindo as sessões e comissões, além de programação de variedades. Paralelamente, as seções também são transmitidas via internet, aumentando o alcance social. Esses são os principais canais pelos quais há a divulgação do trabalho parlamentar na Aletto, não havendo nenhuma divulgação além dos diários oficiais que publiquem extratos das discussões realizadas. Há ainda, desde 2016, um sistema de tramitação processual que disponibiliza consulta pública dos processos, mesmo que não seja possível acompanhar a sua tramitação.

A existência de diferentes fontes de informação é uma condição essencial para a existência de um governo democrático. Um ambiente onde circulam diversas informações em meios variados é fundamental para a aproximação entre parlamento e sociedade civil, bem como para o aumento da possibilidade de controle social (NOVAIS, 2016). Nesse sentido, tanto a presença de veículos informacionais externos e alternativos quanto a atuação da própria comunicação oficial são fundamentais para a criação de um ambiente de embate de ideias justo e transparente. Para uma interlocução, destarte, é necessário que haja um fluxo contínuo e diversificado de informações que saia da Casa Legislativa e alcance os cidadãos; que saia dos cidadãos e alcance os(as) parlamentares; e que circule institucionalmente de forma clara e objetiva.

Recentemente, também em 2017, foi criada a Escola do Legislativo na Aletto, que tem promovido maior interlocução entre o parlamento e a sociedade tocantinense, estimulando

⁵⁸ Em 2019, a título de exemplo, foram realizadas menos de vinte audiências públicas na Aletto.

⁵⁹ Até 2016 havia “canais de atendimento” espalhados pela Aletto, em que a população poderia enviar mensagens para os gabinetes dos(as) deputados(as) estaduais com suas demandas, reclamações etc.

⁶⁰ Segundo a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral), o Brasil ainda possui 65 emissoras de TV legislativa em 59 canais, e doze rádios FM no ar, cobrindo apenas 250 municípios brasileiros e 25 capitais.

maior fluxo informacional, sobretudo pelo fato de atuar na formação e aperfeiçoamento de servidores públicos da Casa e dos gabinetes dos(as) deputados(as) estaduais. Sobre esse recente cenário, especialmente no que compete à qualificação dos funcionários, cabe destacar o papel do *staff* em uma maior simetria informacional.

Nas maioria das casas legislativas brasileiras,⁶¹ é possível encontrar, basicamente, duas figuras que atuam dando suporte técnico-especializado aos(às) parlamentares, fora os servidores que atuam na condução das atividades legislativas: o consultor legislativo e o assessor legislativo ou analista legislativo. O consultor legislativo tem atuado, principalmente, nas casas parlamentares que possuem um órgão de referência que atue rotineiramente e sistematicamente fornecendo aos(às) deputados(as) estaduais diagnósticos ou estudos de temas sensíveis à discussão parlamentar, elaborando estudos, pareceres e notas técnicas que subsidiem a deliberação em todas as etapas do processo decisório legislativo. Já os assessores legislativos, também denominados analistas legislativos, têm atribuições similares, mas suas atividades comumente são atreladas a atividades administrativas gerais e não especificamente dando suporte às comissões.

Esse é o caso da Aleto, que, até 2019, tinha em sua estrutura o cargo de consultor legislativo. Este passou a ser denominado analista legislativo, mas manteve as competências anteriores de elaboração de análises, pareceres e recomendações necessárias à instrução dos processos da Casa. A Resolução nº 344/2019, entretanto, ainda não deixa clara a atuação desses servidores que, na prática, não são acionados para auxiliar as discussões nas comissões. O único órgão que atua nesse sentido, cotidianamente, é a Procuradoria Legislativa, que trabalha na elaboração de pareceres e relatórios.

Apesar da existência de analistas legislativos de diferentes áreas de formação, estes se encontram dispersos em diferentes funções da Aleto, não havendo estrutura para uma consultoria legislativa de fato que contribua para a qualidade do processo decisório no sentido de subsidiar e munir os(as) deputados(as) estaduais de informações técnicas a respeito das suas próprias matérias ou de outrem. Essa questão tem a ver, também, com o fato de que as reais competências das comissões e da procuradoria não estão normativamente claras.

O que acontece, costumeiramente, é que os membros das comissões, ao serem designados relatores, encaminham os processos à Procuradoria para que emita seus pareceres. Isso ocorre em todas as comissões e não apenas na de Constituição, Justiça e Redação, a qual tem como finalidade realizar análise sobre a técnica legislativa e constitucionalidade. A

⁶¹ Levantamento realizado nas 27 (vinte e sete) assembleias legislativas do país e Congresso Federal.

discussão de mérito das proposições não fica em segundo plano, necessariamente, mas é realizada em parecer apenas pelos procuradores da Casa e não por pesquisadores de outras áreas. No que tange ao mérito das proposições, percebe-se assim que a Aletto, enquanto instituição, não oferece aos(às) parlamentares a possibilidade de acesso a um *staff* especializado e diversificado, valorizando sobremaneira, uma visão técnico-jurídica das proposições.

Outra questão relevante acerca das prerrogativas das comissões permanentes e diretamente relacionada ao fluxo da informação diz respeito à possibilidade de as comissões parlamentares convocarem autoridades do Executivo para prestar esclarecimentos. Disciplinada pelo art. 46 do Regimento Interno, essa é uma importante ferramenta que os(as) deputados(as) estaduais dispõem para obter informações acerca das ações do Executivo e da produção de políticas públicas, possibilitando maior fiscalização e efetividade, sobretudo daquelas matérias em que constam investimentos para suas regiões. Segundo o art. 215, uma convocação pode ser realizada via requerimento de qualquer deputado(a) ou comissão, sendo comum a presença de secretários de Estado em comissões específicas⁶² para apresentação de relatórios de gestão ou prestação de contas.

4.2.3 Processo legislativo e produção legal

Essa terceira dimensão traz relevantes aspectos a serem questionados acerca do fluxo de produção legal do parlamento tocantinense, de como o processo legislativo e a produção legal ocorrem de acordo com as prerrogativas de ação do Legislativo e do Executivo, refletindo a dinâmica de força entre os dois poderes.

Conforme já mencionado, há certa predominância do Executivo na composição das agendas parlamentares, tanto em nível federal quanto nos parlamentos subnacionais. No caso da Aletto, é o que os instrumentos normativos analisados também demonstram. A iniciativa de lei no Tocantins cabe aos(às) deputados(as) estaduais, à mesa diretora, às comissões, ao Governo do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, observados os critérios mencionados anteriormente sobre a possibilidade de participação popular.

Segundo o art. 100 do Regimento Interno da Aletto, as proposições a serem tramitadas na Casa consistem em: emendas à Constituição do estado, projetos de lei, medidas provisórias,

⁶² Apesar de não ter sido possível fazer o levantamento de quantas e do registro do número de secretários que compareceram às reuniões das comissões, até porque algumas vezes eles são representados por técnicos do órgão. Segundo informações da Diretoria de Operações Legislativa, na legislatura passada, essas convocações ocorreram menos de dez vezes, e é comum que haja um estranhamento e desgaste político ao se convocar um secretário de Estado, ao passo que o não comparecimento ao parlamento seria indicativo de crime de responsabilidade.

projetos de resolução, projetos de decreto legislativo, vetos e requerimentos, sendo neste último caso, isento de tramitação em comissões. Estas podem ser coletivas ou individuais, apesar de o Regimento Interno estabelecer a autoria apenas para o primeiro signatário. Isso não quer dizer que é retirado dos(as) parlamentares o poder de ação coletiva, uma vez que tanto a Mesa Diretora quanto as comissões dispõem de prerrogativas de iniciativa de proposições, mas que essa atuação é limitada, fazendo com que eventuais matérias coletivas necessitem de apoio dessas instâncias para estarem regimentalmente acordadas. Há, portanto, um desestímulo para apresentação de proposições coletivas, considerando que a apresentação individual possa ser mais vantajosa.

Esse instrumento parece reforçar, assim, uma dinâmica mais distributivista, de resposta a interesses privados, uma vez que, como observa Ames (2003), é possível que os(as) parlamentares apresentem suas proposições não apenas com a intenção de vê-las aprovadas, mas porque querem distribuir cópias das propostas aos(às) eleitores(as) como forma de comprovação de serviço prestado. As propostas de sua própria autoria teriam maior “peso”, já considerando a tendência no Legislativo de propor e efetivamente conseguir aprovar leis paroquialistas com baixos custos de aprovação (PEREIRA; MULLER, 2004).

Alguns pontos importantes acerca do desempenho legislativo dizem respeito às prerrogativas de iniciativa de lei tanto do Legislativo quanto do Executivo, assim como a existência de restrições constitucionais ou infraconstitucionais para emendamentos em matérias de iniciativa comum ou privativa dos poderes. Da mesma forma, as possibilidades de delegação de funções legislativas ao Executivo.

O Executivo tocantinense possui poderes de iniciativa exclusiva em diferentes áreas de decisão legislativa, conforme disciplina o art. 27, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins, podendo legislar por ato normativo próprio, mesmo com validade limitada de trinta dias e em áreas que estão previamente definidas em seu art. 25, em situação de relevância e urgência e sujeito à aprovação do parlamento. O Tocantins é um dos seis estados⁶³ brasileiros que permitem ao Executivo o uso de medidas provisórias,⁶⁴ além dos decretos, oferecendo ao Executivo maior poder de atuação de alteração do *status quo*.

⁶³ Os demais: Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí e Santa Catarina.

⁶⁴ Foi a partir de 2002 que o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade das Medidas Provisórias estaduais quando o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Tocantins entrou com uma Ação Direta de inconstitucionalidade (ADI) na tentativa de sustar o efeito de 4 (quatro) Medidas Provisórias publicadas e aprovadas pela Assembleia Legislativa do Tocantins. O argumento do STF foi que os estados podem emitir MPs dado ao princípio de simetria ao Governo Federal, desde que obedecendo regras básicas do processo decisório.

Por outro lado, a normatização dos efeitos de uma medida provisória rejeitada ou com perda de vigência cabe à Ato, de forma autônoma, sem a sanção do governador, por meio de Decreto Legislativo. Assim, se por um lado há um movimento de maior delegação de funções legislativas e maior centralização, há também instrumentos que possibilitam ao Parlamento um contingente poder de agência, ainda que de forma responsiva. Nessa mesma discussão, entretanto, não há uma grande restrição ao emendamento de matérias do Executivo pelo Legislativo, salvo o art. 122 do Regimento Interno, que disciplina sobre restrições para alteração de matérias que sejam de iniciativa privativa do Executivo e impliquem, necessariamente, aumento de despesa pública.

É positivo o fato de que existem poucas restrições para a intervenção do Legislativo nas ações do Executivo, o que é indicativo de que há maior liberdade de ação dos(as) parlamentares em relação à proposição e alteração de políticas públicas, revelando maior descentralização no processo decisório. Isso se analisarmos separadamente essas restrições das medidas provisórias, as quais induzem o processo decisório à contramão, centralizando as decisões da agência pública da mesma forma que reforça uma atuação legislativa reativa.

O fluxo legislativo segue dos plenários às comissões e destas, novamente, ao plenário. Ambos têm poderes terminativos, podendo arquivar proposições e interferir em quaisquer matérias, assim como nas próprias medidas provisórias. Já no que compete às votações em plenário, é possível notar mais centralização dos procedimentos devido a duas principais questões que desaguam na abrangência de poder do presidente da Casa. Primeiro, o fato de que a definição da pauta de votações é prerrogativa exclusiva do presidente, sem nenhuma influência de outras lideranças ou do plenário. A construção da ordem do dia não é coletiva, cabendo ao presidente a escolha das matérias a serem priorizadas para votação. Em segundo lugar, pelo fato de que, após apresentada, segundo os arts. 26 e 106 do Regimento Interno, a ordem do dia só pode ser alterada, tanto em termos de retirada de proposição quanto em mudanças na ordem de votação, pelo próprio presidente, ao acatar pedido exclusivo do autor da proposição.

Se por um lado esses procedimentos centralizam a influência no processo decisório no presidente da Casa, a transparência das decisões também fica comprometida pelo fato de que a divulgação do resultado de votações nominais sobre as proposições legislativas é realizada apenas através das atas de reuniões, as quais são publicadas em diário oficial às vezes com um atraso de três semanas⁶⁵.

⁶⁵ Muitos podem ser os fatores que levam a esse descumprimento das Lei de Transparência, como um déficit de servidores administrativos (não-assessores), infraestrutura e equipamento deficitário e/ou dificuldades de gestão. Todavia, essa é uma questão que merece maior critério na análise, o que não foi possível neste estudo.

O que essas categorias de análise debatidas até aqui dizem é que as condições de expressão e contestação por parte de minorias parlamentares dentro da Casa Legislativa é extremamente limitada, assim como sua porosidade às demandas dos cidadãos em proposições que encontram dificuldades para a organização de audiências públicas, apresentação de projetos de iniciativa popular, além da inexistência de mecanismo de maior interlocução com os(as) parlamentares. Essa interação acontece, principalmente, em uma só via, com a divulgação das ações e eventos do Parlamento de forma geral. Ainda, revela que a Aleto carece de um sistema de comissão parlamentar especializado e proativo, com jurisdições definidas e capazes de instruir a decisão do plenário e diminuir a assimetria informacional entre os(as) deputados(as) estaduais, priorizando excepcionalmente discussões de constitucionalidade e de mérito apenas pelas consultorias técnico-jurídicas.

De um modo geral, a estrutura institucional da Aleto é altamente centralizada, com uma concentração de prerrogativas decisórias em figuras de liderança e, sobretudo, da Presidência. Inexistem mecanismos de expansão da representação de minorias e oposições, restringindo o espaço de atuação de forma democrática, dificultando a mobilização e a participação popular. Não é possível dizer que de fato ocorra uma interlocução entre o Parlamento tocantinense a sociedade, mas, sim, uma divulgação das ações do trabalho parlamentar. Essa publicização contribui para uma maior transparência das ações, o que demonstra uma preocupação da instituição com a transparência, mas de forma alguma é suficiente para encarar esse espaço decisório como um ambiente positivo para a participação popular, sobretudo de minorias.

Por outro lado, o Parlamento tocantinense reproduz a tendência submissa dos legislativos subnacionais em relação aos governadores, com um arcabouço normativo que dispõe amplos poderes legislativos ao Executivo, principalmente a partir de medidas provisórias, ao passo que retira do Legislativo maior abrangência de proposição, apesar de limitar o emendamento apenas em questões que implicam aumento de despesas. Há um alto grau de delegação das funções legislativas ao Executivo, com um arcabouço normativo que, por um lado, reforça práticas distributivistas e, por outro, torna o Parlamento tocantinense altamente reativo, dada sua estreita capacidade de iniciativa.

E qual a relação das emendas parlamentares individuais impositivas nesse contexto? As questões que se apresentam em torno da representatividade, da disponibilidade informacional e do processo de produção legal são os elementos que compõem parte do regramento que estrutura o campo político no Tocantins, o qual é marcado por uma relação pouco transparente entre representantes e representados, bem como entre Executivo e Legislativo. Com uma estrutura informacional de pouco fluxo e interlocução, prejudica-se também o controle social,

em especial no que tange às emendas parlamentares, dificultando que a opinião pública induza o comportamento parlamentar em direção à priorização de certas políticas em detrimento de outras, situação que é refletida pela baixa transparência do processo decisório na Aletto, ainda que se reconheça as recentes mudanças nesse sentido, como a implantação de um sistema de consulta, a criação da TV Assembleia, entre outros.

Com uma dinâmica decisória centralizada da figura dos(as) parlamentares e com poucas oportunidades de participação popular e de representação de minorias, informações sobre emendas parlamentares também são dificultadas, tanto em relação aos requisitos que devem ser cumpridos pelas organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), quanto aos critérios de decisões de cada parlamentar em relação às áreas priorizadas. Cabe aos interessados, assim, conseguir acesso aos gabinetes de cada parlamentar, fazendo com que todo o processo de decisão de emendas seja realizado de forma sigilosa. Dificulta-se, assim, a inclusão de diferentes segmentos sociais na elaboração legislativa e de políticas públicas, uma vez que se fixa a lógica de aquisição de demandas sociais por uma via: apenas no encaminhamento da sociedade civil ao parlamentar, e não da busca deste pelas áreas necessitadas.

Um exemplo adotado por outras casas legislativas para melhorar esse processo foi a criação de novos canais institucionalizados de interlocução, como fóruns técnicos, seminários legislativos, ciclos de debates e até a criação de uma Comissão de Participação Pública (OLIVEIRA, 2009), as quais também podem informar, capacitar e atribuir mais transparência ao processo de decisão de prioridades relativas às emendas parlamentares e ao estabelecimento de convênios. Ainda, esse tipo de ação poderia contribuir para maior controle social posterior, tanto na fase de empenho quanto de execução, possibilitando que os impactados direta ou indiretamente levem suas preocupações e contestações a respeito dessas políticas públicas a conhecimento dos(as) parlamentares.

4.3 Emendas parlamentares e a situação dos municípios

Essa conjuntura, dos agentes políticos e da dinâmica da Aletto, impacta diretamente na forma como o uso das emendas parlamentares é pacificado na visão dos(as) parlamentares. Tendo como exemplo o uso político da execução ou não das emendas para grupos e indivíduos específicos, também se desloca uma maior fatia de poder de agência do Executivo para o Legislativo, dando aos(às) deputados(as) estaduais maior participação na realocação de recursos do orçamento a serem usados conforme suas preferências

individuais, impedindo sua recusa nas comissões parlamentares. O fato é que, desde que as emendas se tornaram impositivas, segue-se um contexto de contínua pressão do Legislativo tocantinense em relação a seu pagamento dentro do prazo estabelecido e limite para a realização dos convênios.

Diante do atraso ou não pagamento dessas emendas parlamentares, o Legislativo tocantinense tem se manifestado continuamente de forma a garantir sua execução. Fora os pronunciamentos e discussões em Plenário, o Quadro 3 sintetiza as propostas concretas apresentadas às emendas parlamentares individuais desde a sua transformação em impositivas.

Quadro 6 – Propostas de dispositivos sobre emendas individuais (2015-2019)

Matéria	Situação	Teor
PEC 002/2013 (EC 27/2014)	Aprovada	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o limite para emendas parlamentares individuais; • Estabelece sua divisão equitativa; • Estabelece a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira programada; • Estabelece os prazos para impedimento de ordem técnica; • Estabelece o pagamento de forma impessoal e igualitária.
PEC 014/2016 (EC 32/2017)	Aprovada	<ul style="list-style-type: none"> • Caracteriza o não pagamento ou frustração de processos administrativos de emendas parlamentares de natureza impositiva como “ato atentatório à dignidade do Parlamento”.
PEC 015/2016 (EC 35/2017)	Aprovada	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecia o não pagamento das emendas parlamentares individuais pelo governador como crime de responsabilidade fiscal.
PL 017/2017¹	Aprovada	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta pelo governador • Cria o Fundo de Alocação de Recursos das Emendas Parlamentares; • Atrela a execução à EC nº 27; • Atrela a admissão das emendas desde que compatíveis ao PPA; • Dispõe sobre os prazos para apresentação à Secretaria de Planejamento e Orçamento.
PEC 001/2018	Arquivada	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta o percentual de cálculo sobre a receita de 1% para 1,2%; • Isenta municípios com até 50 mil habitantes de qualquer vedação de transferência de recursos; • Estabelece novos critérios de transferência, de forma que o recurso caia diretamente nas contas municipais e estas decidam os programas ou projetos a serem contemplados.
PL 411/2019	Arquivada	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecia metas mensais de repasse contínuo para o Fundo.
PEC 007/2019	Arquivada	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta o percentual de cálculo sobre a receita de 1% para 1,2%; • Isenta municípios com até 50 mil habitantes de qualquer vedação de transferência de recursos; • Estabelece novos critérios de transferência, de forma que o recurso caia diretamente nas contas municipais e estas decidam os programas ou projetos a serem contemplados.²

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas: ¹ O projeto não foi encontrado em tempo hábil no arquivo da Aletto, apenas a lei originada.

² Texto idêntico ao da PEC 001/2018, proposta por político membro da mesma família do proponente.

Salvo a proposta de criação do fundo para as emendas, as demais propostas foram apresentadas pelos(as) deputados(as) estaduais na tentativa de garantir maior segurança jurídica para o pagamento das suas emendas. Entretanto, considerando que a apresentação de uma PEC necessita de, ao menos, um terço de assinaturas de concordância ao texto, é possível fazer algumas inferências a respeito dos discursos compartilhados entre esses parlamentares e expressos como justificativa dessas propostas.

O argumento das emendas impositivas, desse modo, ao observarem-se a EC nº 32/2017 e a EC nº 35/2017, percebe-se que ambas comungam da mesma intenção: a de estabelecer prerrogativas para a punição do Executivo quando este atrasar e/ou não realizar o devido empenho e a execução das emendas parlamentares individuais, cerceando sua autonomia de gestão orçamentária. Nas palavras dos(as) parlamentares,

embora obrigatória, observa-se o solene descumprimento por parte do Poder Executivo. Deste modo, considerando as emendas parlamentares instrumentos de suma importância na *atividade política do parlamentar e na execução de políticas públicas* em prol das comunidades de todo o Estado, que certamente não são alcançadas pelo braço do Poder Executivo, conclui-se que a Proposta de Emenda Constitucional ora apresentada é medida necessária, para a efetivação de relevante prerrogativa parlamentar (ALETO, 2016b, p. 1, grifo nosso).

Essa fala chama atenção para o forte caráter político das emendas parlamentares individuais, considerando que elas beneficiam comunidades e projetos locais executados, geralmente, em parceria com os prefeitos.

o contingenciamento de dotações orçamentárias objeto de emendas de parlamentares, tem se configurado prática de sucessivos governos, que chega ao ponto de macular o próprio sistema representativo da vontade popular em matéria orçamentária. Forçoso é reconhecer que essa prática inaceitável, há vários anos rotineira em nosso País, termina por tornar sem efeito parte importante das prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária. A prática do contingenciamento das dotações orçamentárias e o atraso na execução da programação financeira banalizaram-se no Brasil e no Estado do Tocantins, em todas as esferas da Administração. [...] Depois de meses de discussões e negociações nas Casas Legislativas, os orçamentos públicos são aprovados e os Poderes Executivos tornam-se verdadeiros árbitros do processo de execução orçamentária e financeira, decidindo, com apoio da burocracia dos diversos níveis, o que pode ou não ser executado (ALETO, 2016a, p. 1-2, grifo nosso).

As constantes mudanças, remanejamentos e cancelamentos de despesas tendem a alterar sobremaneira a disponibilidade orçamentária para o pagamento das emendas, minando sua participação ao não executar despesas programadas sem justificativa, o que é um fator motivador de uma insatisfação relativa da gestão orçamentária pelos parlamentares.

Contudo, o caráter autorizativo do orçamento público como um todo tornaria interminável a sequência de negociações do orçamento entre os poderes. O que não aparece nos

discursos, entretanto, é a insinuação direta de que a destinação das emendas parlamentares está relacionada às respectivas áreas de representação do parlamentar. Pelo contrário, parece claro aos(as) parlamentares que, enquanto representantes do Estado como um todo, também há a responsabilização por uma maior distribuição de recursos.

Em 2007, com a criação do Fundo de Alocação de Recursos das Emendas Parlamentares, não há uma maior alteração nesse cenário, visto que ele foi criado e regulamentado apenas para contabilizar os recursos e detalhar a rotina voltada à execução as programações orçamentárias derivadas das emendas. Posteriormente, seguiram propostas legislativas arquivadas, conforme demonstrado no Quadro 3, que tinham o objetivo de criar mecanismos para facilitar essas transferências, sugerindo também o aumento do percentual da receita reservado.

A Tabela 3 sintetiza a evolução do montante destinado às emendas parlamentares desde a LOA de 2005. Como o valor é fixado pela Constituição Estadual em seu art. 81, § 10, como 1% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, o valor tem crescido conforme cresce a receita do Estado.

Tabela 3 – Valor das emendas parlamentares individuais por ano

Lei nº	Ano exercício	Receita corrente	1% da receita	Valor por parlamentar
1.643/2005	2006	R\$ 2.574.338.532,00	R\$ 25.743.385,32	R\$ 1.072.641,06
1.753/2006	2007	R\$ 2.909.633.960,00	R\$ 29.096.339,60	R\$ 1.212.347,48
1.863/2007	2008	R\$ 3.471.633.958,00	R\$ 34.716.339,58	R\$ 1.446.514,15
2.010/2008	2009	R\$ 3.678.954.174,00	R\$ 36.789.541,74	R\$ 1.532.897,57
2.251/2009	2010	R\$ 5.236.864.464,00	R\$ 52.368.644,64	R\$ 2.182.026,86
2.437/2011	2011	R\$ 5.870.513.395,00	R\$ 58.705.133,95	R\$ 2.446.047,25
2.547/2011	2012	R\$ 6.759.622.643,00	R\$ 67.596.226,43	R\$ 2.816.509,43
2.678/2012	2013	R\$ 6.978.642.947,00	R\$ 69.786.429,47	R\$ 2.907.767,89
2.816/2013	2014	R\$ 8.061.657.042,00	R\$ 80.616.570,42	R\$ 3.359.023,77
2.942/2015	2015	R\$ 8.720.661.462,00	R\$ 87.206.614,62	R\$ 3.633.608,94
3.052/2015	2016	R\$ 9.353.285.374,00	R\$ 93.532.853,74	R\$ 3.897.202,24
3.177/2016	2017	R\$ 10.053.762.343,00	R\$ 100.537.623,43	R\$ 4.189.067,64
3.344/2017	2018	R\$ 8.485.010.425,00	R\$ 84.850.104,25	R\$ 3.535.421,01
3.434/2019	2019	R\$ 8.151.331.750,00	R\$ 81.513.317,50	R\$ 3.396.388,23
3.622/2019	2020	R\$ 8.462.590.748,00	R\$ 84.625.907,48	R\$ 3.526.079,48

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Sem que houvesse justificativa, as demais PECs que sugeriram o aumento desse montante para 1,2% e a flexibilização dos critérios de transferência para os municípios foram rejeitadas. Conforme a proposta,

Os argumentos apresentados possibilitam que as emendas individuais apresentadas ao projeto de lei orçamentário anual possam aportar recursos diretamente nas contas municipais especificadas [...] visando aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares. [...] Evitar-se-ia, com isso, que os entes municipais tivessem que apresentar projetos, que o Estado tenha que analisar os mesmos projetos e celebrar convênios, os quais precisam ser fiscalizados, além de ser elaborada uma prestação de contas. Todo esse processo representa custos extras altíssimos para ambos os lados (ALETO, 2019c, p. 2).

Ao propor que os municípios com até 50 mil habitantes estejam isentos de qualquer vedação de transferência de recursos, é autorizado a 95% dos municípios tocantinenses a transferência de recursos sem a devida adimplência em órgãos e sistemas de registros e cadastros, como o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias do Tesouro Nacional (CAUC), o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Entretanto, ao estabelecer o repasse direto às prefeituras, descentraliza-se e desburocratiza-se o processo de escolha de unidades orçamentárias e projetos beneficiários, mas, por outro lado, tem-se menor controle informacional sobre os processos.

Esses sistemas são fundamentais para uma melhor fiscalização, sendo usados, inclusive, pela Controladoria Geral da União (CGU) na avaliação de recursos fiscais repassados aos municípios pela União. Essa PEC foi proposta nas últimas duas legislaturas da Aletto, sendo que, na primeira vez, foi aprovada na CCJ e arquivada por ter excedido o prazo para apreciação; e a segunda ainda está em tramitação. De fato, o repasse direto às prefeituras facilitaria para o gestor municipal o manejo do recurso conforme a necessidade, pois, comumente, pela demora de execução das emendas, as demandas são alteradas. Todavia, a grande questão que permeia o instrumento das emendas parlamentares individuais é que não há uma efetiva fiscalização, o que por vezes leva à defesa da sua extinção justificada pela dificuldade de fiscalização, crítica aos objetos, projetos ou empresas beneficiadas, além de grande quantidade de escândalos sobre malversação dos recursos envolvidos.

O que se percebe, todavia, é uma discussão não apenas restrita ao Tocantins, mas que tem crescido em âmbito federal, a respeito do aumento exponencial de investigações sobre corrupção e emendas parlamentares individuais. Sodré e Alves (2010), ao analisarem a relação entre as emendas parlamentares e a corrupção municipal em 240 municípios brasileiros, constatam que aqueles que recebem emendas parlamentares tendem a ter 25% mais episódios de corrupção

(problemas graves e constatações irregulares em geral, pelo parâmetro da CGU). Nesse sentido, a falta de controle sobre a gestão nas transferências de recursos financeiros federais na forma de emendas parlamentares⁶⁶ contribui para a corrupção no país, caracterizando-se como uma grande falha institucional. Conforme ainda salienta Praça (2013), defendendo a relação clara de emendas individuais com esquemas de corrupção, sua liberação também é utilizada como instrumento de barganha do Executivo para com o Legislativo, condicionando a aprovação de matérias específicas de interesse ao empenho dos convênios.

No Tocantins, as emendas parlamentares individuais são amparadas por dois decretos que disciplinam os dois tipos de convênios, o do Estado com órgãos da administração pública direta ou indireta municipal e o firmado com as OSCIPs. O Decreto nº 5.815, de 9 de maio de 2018, estabelece no processo de cadastramento das prefeituras a necessidade de apresentação do projeto, plano de trabalho, termo de responsabilidade e oferta de contrapartida. Estabelece ainda os critérios para a celebração e vedação dos convênios e prevê a obrigatoriedade da prestação de contas à Controladoria Geral do Estado. Já o Decreto nº 5.816, de 10 de maio de 2018, replica as diretrizes do decreto anterior para as Organizações da Sociedade Civil.

No caso dessas últimas, a firmação de convênio sem que haja chamamento público, disciplinada no art. 3º, § 7, do Decreto nº 5.816, de 10 de maio de 2018, é uma das questões mais polêmicas, pois regulamenta que a “filtragem” das propostas seja realizada pelos próprios(as) parlamentares, o que está relacionada à própria gênese da interpretação das emendas parlamentares individuais como um mecanismo de aumento de autonomia parlamentar.

Ambos os decretos preveem que 3% do total do recurso da parceria sejam reservados para fiscalização e acompanhamento desses convênios, assim como a provisão de acompanhamento pela Administração Pública Estadual. Ainda que o ordenamento jurídico preveja instrumentos para a fiscalização das emendas parlamentares, a resposta sobre sua efetivação ainda carece de investigação. Entretanto, considerando que essa fiscalização ocorra, ainda que de forma tímida, resta o questionamento sobre as prioridades dos(as) parlamentares em relação ao tipo de ação contemplada pelos convênios.

O Tocantins também tem lidado com questões relativas ao desvio e/ou mau uso das emendas parlamentares. O Ministério Público do Estado (MPE), em 2017, entrou com ação

⁶⁶ A título de exemplo, a Operação Sanguessuga, deflagrada pela Polícia Federal em 2006, investigou o pagamento de propina a parlamentares em troca de emendas individuais destinadas à compra de ambulâncias e materiais hospitalares. Resultando na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito Mista no Congresso Federal, levou ao indiciamento de 72 parlamentares e a abertura de centenas de ações criminais de improbidade administrativa. Toda essa movimentação resultou em um estarrecedor... nada. A lista dos(as) parlamentares indiciados inclui representantes tocantinenses e pode ser consultada em: <https://bit.ly/3a74ONQ> Acesso: 24 mar. 2020.

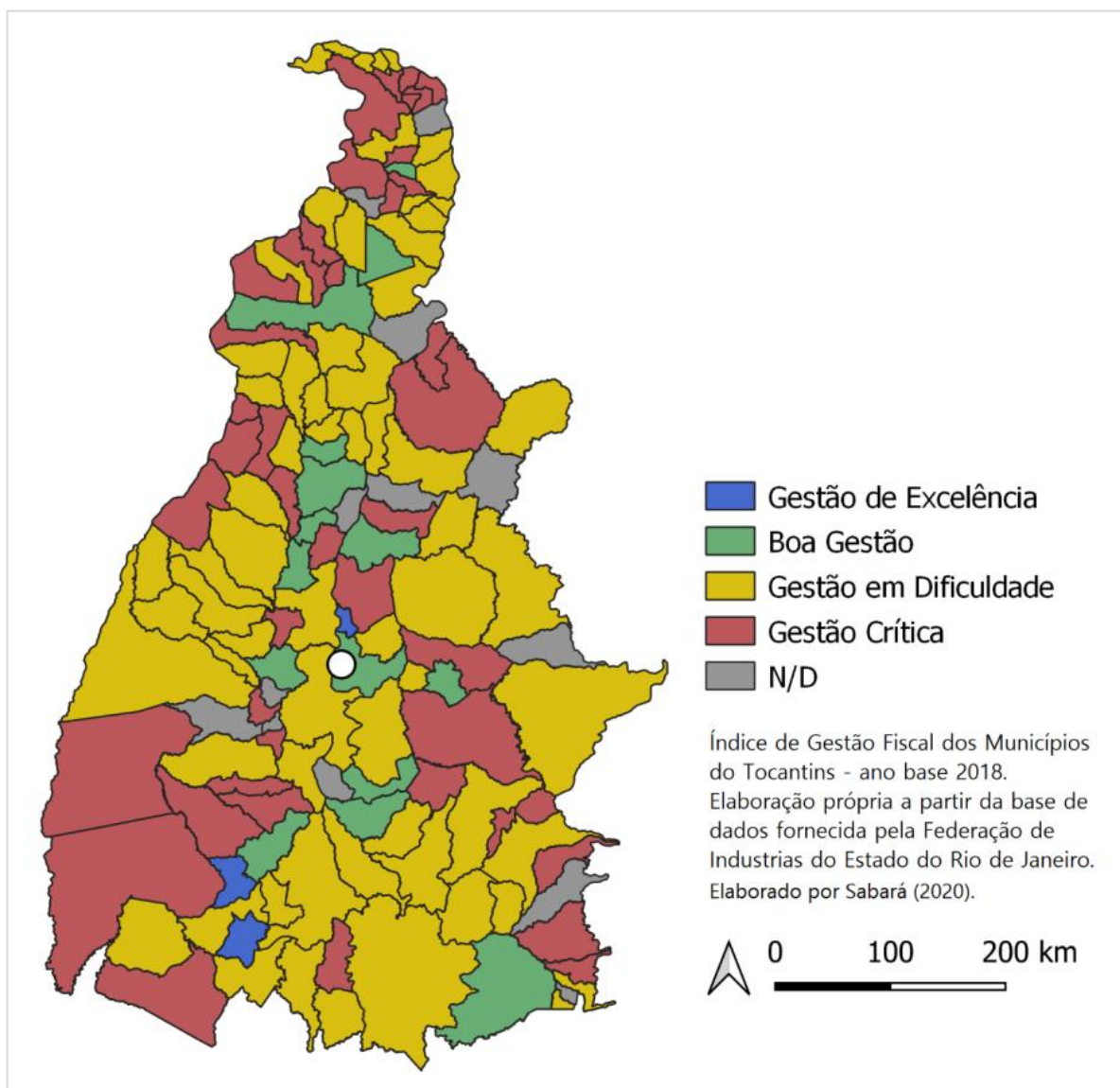
requerendo o não pagamento de emendas parlamentares destinadas ao custeio de shows artísticos, festas agropecuárias, religiosas, eventos esportivos, para juventude ou de lazer. Segundo o promotor de justiça Edson Azambuja, “o MPE nada tem contra a realização de shows, festas, eventos culturais ou religiosos, ao contrário, entende ser salutar a sua manifestação, desde que não sejam exercidos com emprego de verbas públicas prioritárias para a população” (AZAMBUJA, 2017, n. p.). Ainda em 2017 um inquérito foi instaurado para apurar suposta prática de improbidade na execução das emendas parlamentares dos anos de 2015 a 2017 (SÊNE, 2017).

Por outro lado, pairam suspeitas de corrupção a respeito do seu uso. Uma busca no Portal da Transparência do Governo Estadual no mês de junho de 2019 sugere como a relação entre o Legislativo e Executivo tem se desenrolado quando se trata das emendas. O empenho imediato de R\$ 3 milhões de emendas parlamentares ocorreu logo após a extinção da Delegacia de Repressões a Crimes de maior Potencial Contra a Administração Pública (Dracma) no dia 12 de junho, em Projeto de Lei aprovado pela Aletto.⁶⁷ Essa delegacia era responsável pela operação “ONGs de Papel”, que investigava crimes de peculato-desvio, lavagem de dinheiro, fraude a licitações e organização criminosa relacionados à destinação de emendas parlamentares individuais; e também pela operação “Via Avarita”, que investigava fraudes em contrato de R\$ 30 milhões do governo estadual. Entre as entidades contempladas pelo empenho das emendas parlamentares estavam aquelas alvo de investigação (COSTA, 2019).

Sem a intenção de intrincar a discussão do fenômeno da corrupção no Tocantins aos casos e/ou escândalos mencionados, o fato é que os eventos demonstram como essa preocupação é tenaz. O contexto expressa o conflito: se, por um lado, as emendas parlamentares individuais são mecanismos importantes para a autonomia parlamentar e descentralização de gestão, além de um efetivo instrumento de envio de verbas para os municípios que constantemente lidam com dificuldades financeiras, por outro lado, os(as) parlamentares, independentemente de estarem na situação ou oposição, pressionam o Executivo para o pagamento das emendas e o cumprimento dos acordos em meio a investigações e pouca fiscalização.

⁶⁷ Projeto de Lei do Governo nº 5, de 3 de junho de 2019. Processo nº 00233/2019. Disponível em: <http://legis.al.to.leg.br/legis/consultaExterna/localizarProcessos.jsp> Acesso: 24 mar. 2020.

Figura 1 – Índice Firjan de gestão fiscal, por município (2018)

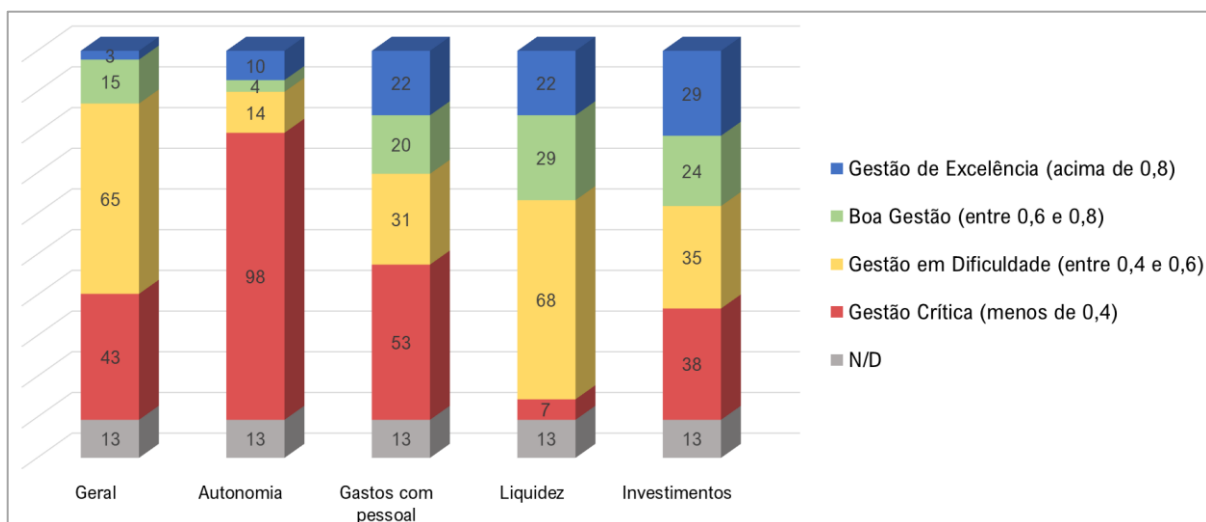


Fonte: Base de dados da Firjan (2019).

Elaboração própria.

A Figura 1 demonstra que as dificuldades enfrentadas pelos municípios do Tocantins são, de fato, alarmantes. O mapa foi produzido com base em dados disponibilizados pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), coletados e produzidos no final de 2019, e destacam que a grande maioria dos municípios tocantinenses é avaliada no índice Firjan de gestão fiscal (IFGF) como de gestão fiscal difícil ou crítica. O índice é composto por quatro indicadores, com pontuação variante entre 0 e 1, em referência a quatro resultados: gestão de excelência, boa gestão, gestão em dificuldade e gestão crítica.⁶⁸

⁶⁸ Nesse estudo foram avaliados dados do Portal da Transparência de 95% dos municípios brasileiros e 90%, os quais mantinham informações no Portal da Transferência (FIRJAN, 2019).

Gráfico 1 – Situação fiscal dos municípios tocantinenses (2018)

Fonte: Base de dados da Firjan (2019).

Elaboração própria.

Conforme o Gráfico 1, a seguir, o desempenho dos municípios é precário em todos os indicadores: IFGF Autonomia, IFGF Gastos com Pessoal, IFGF Liquidez e IFGF Investimentos.⁶⁹ Em 2018, dos 139 municípios avaliados, apenas 18 (12,95%) tinham desempenho de gestão fiscal satisfatório. Os demais 108 (77,7%) estão situação de dificuldade ou crítica, sem conseguir gerar recursos suficientes para arcar com suas próprias despesas de estrutura administrativa, com alto gasto com folha de pagamento, fornecedores atrasados e capacidade de investimento minada. Há ainda a grave situação dos 13 (9,35%) municípios⁷⁰ que sequer mantinham seus respectivos portais da transparência em funcionamento, em flagrante ato de improbidade administrativa considerando-se a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O dado que mais chama atenção é justamente o IFGF Autonomia, que considera as receitas oriundas da atividade econômica municipal, assim como os custos de manutenção da Câmara de Vereadores e da Prefeitura. Além de 80% estarem em situação de dificuldade ou crítica, 71 (51%) municípios tocantinenses obtiveram pontuação zero no indicador, não obtendo receita capaz para custear nem suas respectivas câmaras municipais e a estrutura administrativa da Prefeitura. Para ter maior autonomia, seria necessário aumentar de modo significativo seus recursos, o que seria desafiador, uma vez que as cidades brasileiras como um todo têm

⁶⁹ Para mais detalhes sobre a metodologia utilizada e a composição dos indicadores, consultar o “Anexo Metodológico” do relatório. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/metodologia/> Acesso: 27 jul. 2020.

⁷⁰ Eram esses: Santa Maria, Combinado, Cristalândia, Filadélfia, Ipueiras, Oliveira de Fátima, Ponte Alta do Bom Jesus, Pugmil, Recursolândia, Riachinho, São Félix do Tocantins e Tupirama.

vivenciado um aumento real de apenas 9,6% de suas receitas locais nos últimos cinco anos (FIRJAN, 2019).

O que os dados evidenciam é que esse fenômeno não está relacionado apenas a uma região, mas a todo o estado do Tocantins. Esse fato sublinha o caráter estrutural da crise fiscal nos municípios e a necessidade de se repensar um processo de desenvolvimento descentralizado e capilarizado, que considere os gargalos estruturais para a gestão municipal, os quais perduram após as reformas institucionais discutidas no primeiro capítulo desta dissertação.

Uma maior investigação seria necessária para perceber o motivo de os valores destoarem tanto em relação aos poucos municípios com uma gestão fiscal de excelência. Entretanto, é inegável a existência de uma regularidade em relação aos valores baixos desses indicadores. Isso quer dizer que os municípios não têm condições de se sustentarem, dependendo extensivamente do envio de verba pelo governo estadual. Somado a essa situação financeira penosa, cabe lembrar que os municípios tocaninenses também não possuem bons indicadores de desenvolvimento humano. Apesar dos avanços nos indicadores sociais nas duas últimas décadas, o Tocantins continua sendo um estado de elevada vulnerabilidade social, com apenas dez municípios com IDH-M acima 0,700, ou seja, classificado como "alto", e nenhum município atingindo níveis mais elevados ("muito alto") (PNUD; FJP; IPEA, 2020).⁷¹

E é justamente nesse ponto que a questão das emendas parlamentares volta à cena com o argumento de que este seria um importante instrumento de redistribuição orçamentária. Ainda que o valor destinado não seja suficiente para a realização de grandes projetos ou obras, uma vez que há um limite de valor a ser enviado por ação por cada parlamentar, algumas informações permitem refletir sobre o potencial redistributivo das emendas parlamentares no desenvolvimento do estado.

Como exemplo, no ano de 2018, o total de R\$ 84 milhões foram disponibilizados para emendas parlamentares individuais. Ao se dividir o montante pelos 139 municípios, tem-se cerca de R\$ 600 mil para cada um. Esse valor é próximo da média mensal recebida das transferências estaduais dos dez municípios com o pior IDH-M do Tocantins no ano de 2018.⁷²

Os dados levantados e apresentados até o momento possibilitam traçar o cenário em que se dá o processo de tomada de decisão a respeito do orçamento público, confrontando a estrutura

⁷¹ Os municípios com maiores IDH-M do Tocantins, são, respectivamente: Palmas, Paraíso do Tocantins, Gurupi, Araguaína, Guaraí, Porto Nacional, Pedro Afonso, Alvorada, Colinas do Tocantins e Dianópolis, todos com IDH-M alto (de 0,700 a 0,799). Eles se concentram, majoritariamente, no eixo central que vai do norte a sul do estado.

⁷² As informações foram retiradas do Portal da Transparência do Tocantins. Para o cálculo, realizou-se uma média das transferências anuais de 2018 (ICMS, IPI e IPVA) para os seguintes municípios: São Félix do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Riachinho, Palmeirante, Lizarda, Esperantina, Centenário, Muricilândia, Campos Lindos e Recursolândia (IBGE, 2010).

política com a realidade do estado. A partir daí é possível fazer inferências sobre algumas variáveis que influenciam no comportamento político, ou melhor, na decisão dos(as) parlamentares em relação ao uso de suas emendas. Não obstante, essas decisões ocorrem dentro de uma instituição específica, que tem suas próprias regras e características e que também atua sob as preferências dos agentes políticos, oferecendo incentivos ou desmotivando certos tipos de ações. Resta identificar quem são esses agentes.

5 A DESTINAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NO TOCANTINS

5.1 O perfil dos parlamentares tocantinenses

Quando os(as) deputados(as) estaduais assumem uma cadeira na Assembleia Legislativa em fevereiro do seu primeiro ano de mandato, já se iniciam as articulações entre entidades públicas e privadas para o período de destinação de emenda parlamentar que ocorre até a véspera do envio da peça orçamentária ao Legislativo pelo Executivo. Nesse processo por busca de recursos públicos, inserem-se associações de interesse privado em geral, prefeitos, vereadores, servidores públicos, entre outros, em busca de um convênio que, ainda que garantido, é muito disputado. Nessa escolha, tanto fatores exógenos e endógenos influenciam na escolha do parlamentar a respeito de qual objeto, valor e município que suas emendas contemplarão dentro do limite estipulado à manutenção de acordos firmados.

De modo a apresentar informações e aprofundar a discussão acerca da dimensão sociopolítica dos representantes da 8ª (2015-2018) e 9ª (2019-2022) legislatura, o levantamento realizado nas publicações biográficas da Aleto, juntamente com as informações disponibilizadas pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE), permitiu identificar as diferentes matizes sociais com potencial de interferir na consolidação de sua atividade política. Ao traçar a base para uma morfologia dessa elite política, pode-se associar as posições sociais que ocupam, bem como os interesses que representam às decisões legislativas tomadas em nome da população do estado.

A Tabela 4 apresenta a composição dos(as) parlamentares da Aleto considerando faixa etária, gênero e cor/raça para a essas legislaturas. Nesse universo, há um predomínio da faixa etária que vai de 40 a 66 anos (maior idade encontrada), sendo que a média de idade foi de 53,8, bem acima da idade mínima de 21 anos exigida pela Constituição.

A representatividade de mulheres segue a tendência nacional e internacional,

⁷³ com uma baixa ocupação das cadeiras: apenas 16%, contra 84% ocupadas por homens. Esse número reduzido de mulheres apresenta um parlamento deficitário em relação à paridade de gênero, reforçando a hegemonia patriarcal na vida política tocantinense. Sobre isso, Paiva, Henrique e Silva (2013) afirmam que a participação de mulheres no parlamento tem se ampliado de forma lenta, ainda que a população brasileira seja um país bem receptivo à participação das mulheres na política. A mudança institucional não ocorre apenas de forma

⁷³ Segundo informações da Interparliamentary Union (IPU), nos 272 parlamentos nacionais do mundo, há apenas 25% de mulheres, enquanto o Brasil, composto por apenas 14,62% de mulheres em 2018, é o 141º país com maior representação de mulheres. Informações disponíveis em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2020> Acesso: 30 jan. 2020.

abrupta, mas de forma incremental: a continuidade é efetiva para a mudança institucional (STREEK; THELEN, 2005).

Tabela 4 – Composição dos parlamentares, por faixa etária, gênero e cor/raça

Faixa etária por gênero	Total	
	nº	%
De 31 a 39 anos	4	12,5%
Mulheres	1	3,1%
Homens	3	9,4%
De 40 a 49 anos	5	15,6%
Mulheres	2	6,3%
Homens	3	9,4%
De 50 a 59 anos	11	34,4%
Mulheres	1	3,1%
Homens	10	31,3%
Mais de 60 anos	12	37,5%
Mulheres	1	3,1%
Homens	11	34,4%
Total	32	100,0%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Nesse sentido, a baixa participação de mulheres na política, mesmo com uma sociedade receptiva e com a consolidação de uma legislação que contribui para o crescimento do número de candidatas,⁷⁴ reforça a necessidade de se olhar para outros fatores. De fato, as barreiras para o acesso de mulheres e homens a cargos eletivos são diferenciadas, uma vez que são de caráter sociopolítico: envolvem a vida cotidiana, o funcionamento e as regras institucionais formais e informais que organizam o ambiente político.

Já em relação à cor ou raça, a Tabela 5 demonstra que o perfil dos(as) parlamentares tocantinenses segue a mesma tendência nacional, com uma sobrerrepresentação de brancos (53%), seguido de pardos (47%), com uma inexistência de representantes autodeclarados negros. A centralidade da questão racial na Aleteo é contundente, com uma ausência de representantes autodeclarados de cor ou raça preta e indígena. Ainda que a maior parte da população tocantinense seja parda, a ocupação de cadeiras por brancos ainda é superior.

⁷⁴ Refere-se à Lei de Cotas (Lei nº 9.504/1997), que disciplina a reserva de um mínimo de 30% e um máximo de 70% de vagas de cada partido ou coligação para mulheres; e, posteriormente, à Lei nº 12.034/2009, que determinou a exigência de preenchimento dessas vagas e não apenas reserva.

Tabela 5 – Composição dos parlamentares por cor ou raça

Cor ou raça	Quantidade de parlamentares		População tocaninense
	(nº)	(%)	
Branco(a)	17	53%	24,5%
Pardo(a)	15	47%	63,6%
Preto(a)	0	0	9,1%
Amarelo(a)	0	0	2%
Indígena	0	0	0,9%

Fonte: IBGE (2010)⁷⁵ e base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Como apontam Campos e Machado (2015), de fato, há uma menor quantidade de candidatos pretos no país, mas essa não é a causa direta de sua sub-representação política, visto que a diferença quantitativa de candidatos não é tão grande para explicá-la. Ela está relacionada à distribuição de acessos a recursos de campanha que os excluem da competitividade.

Entretanto, há de se considerar que a característica cor/raça não é fixa e imutável, está relacionada a uma categoria que é enviesada pelos obstáculos inerentes à consolidação de uma identidade social.⁷⁶ Nesse sentido, ao analisar a representação de negros no Congresso Federal, Johnson III (2000) reconhece que as políticas públicas especificamente raciais são prejudicadas pela sub-representação de negros em relação à população brasileira, principalmente por não ocuparem posições de liderança e terem dificuldade em organizar maiorias para apoio a suas proposições, tanto pela diversidade ideológico-partidária, quanto pela dificuldade de aceitação dos(as) parlamentares de sua própria negritude. E é justamente daí que deriva a principal preocupação em relação a essa composição, pois a não representatividade preta dificulta a interlocução com o parlamento sobre demandas e questões que impactam direta ou indiretamente esse grupo social.

A tabela 6, por sua vez, indica que a maioria (81%) dos(as) parlamentares, considerando homens e mulheres, são casados(as), não sendo possível constatar nenhuma diferença entre os grupos. Nenhum parlamentar, inclusive, se enquadrou em categorias como viúvo ou união estável.

⁷⁵ Os respectivos percentuais populacionais do Tocantins podem ser acessados por meio do sistema Sidra do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2094#n1/all/n2/all/n3/all/v/1000093/p/last%201/c86/allxt/c133/0/d/v1000093%201/1/v,p+c86,t+c133/resultado> Acesso: 30 jan. 2020.

⁷⁶ Segundo Muniz (2012, p. 269), ainda que o método da autodeclaração seja inconsistente, ele não é invalidado, principalmente por ser “a única forma de não violar identidades, respeitar preferências e continuar permitindo que a cor seja ‘socialmente construída’ e leve em conta grande parte das complexidades individuais, coletivas e circunstanciais envolvidas na construção da raça/cor”.

Tabela 6 – Composição dos parlamentares por estado civil

	Mulheres	%	Homens	%	Total	%
Casado (a)	4	80%	22	81%	26	81%
Divorciado(a)	1	20%	4	15%	5	16%
Solteiro(a)	0	0%	1	4%	1	3%
Total Geral	5	100%	27	100%	32	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

A Tabela 7 apresenta, nas primeiras linhas, os grupos de ocupação declarados para o TRE, seguidos das divergências em relação às biografias. Dos 32 parlamentares, 9 declararam uma ocupação no TRE diferente de sua biografia. Enquanto todos aqueles que se declararam advogado, professor e agropecuarista no TRE apresentavam em suas biografias a mesma ocupação, revelando um processo de identidade profissional mais consolidada, percebeu-se uma maior divergência entre aqueles que se declararam empresários ou servidores públicos.

Tabela 7 – Composição dos parlamentares por ocupação

Fonte de consulta	Ocupação	nº	(%)
TRE	Advogado	1	3%
Biografia	Advogado	1	3%
TRE	Agropecuarista	4	13%
Biografia	Agropecuarista	4	13%
TRE	Empresário(a)	7	22%
Biografia	Agropecuarista	1	3%
	Empresário(a)	6	19%
TRE	Político	13	41%
Biografia	Agropecuarista	1	3%
	Empresário(a)	2	6%
	Comerciário	1	3%
	Político	8	25%
	Servidor público	1	3%
TRE	Professor	1	3%
Biografia	Professor concursado	1	3%
TRE	Servidor público	6	19%
Biografia	Aposentado(a)	1	3%
	Auditor fiscal	1	3%
	Político	1	3%
	Servidor público	3	9%
Total geral		32	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Pela proximidade dos termos relativos à ocupação e pela pouca variedade, foi possível identificar os maiores grupos de ocupação na Aletto. Em termos de composição por ocupação, a Tabela 7 demonstra que se destacam três estratos. Em primeiro lugar, estão aqueles que se identificaram como políticos, somando 43% dos(as) parlamentares, o que sugere que em sua maioria, a Assembleia Legislativa é composta por políticos de carreira, ou seja, políticos não novatos e com experiência política significativa. Em segundo lugar, estão aqueles que se identificaram como empresários ou agropecuaristas⁷⁷, somando 34%. Já ao somar aqueles que se identificaram como funcionários públicos ou servidores concursados ou político e servidor público, tem-se o percentual de 25%, que é seguido de mais dois *outliers* de ocupação comerciário e advogado.

Weber, em “A política como vocação”, traz alguns elementos para se pensar o ingresso e a manutenção na vida política, destacando a importância não apenas de recursos financeiros e de tempo para a dedicação política, mas a afinidade entre as atividades profissionais exercidas pelos políticos e as habilidades necessárias para uma atuação política, sobretudo, parlamentar. Para o autor, as ocupações da classe política demonstram como uma carreira política necessita de conhecimentos específicos que qualificam o eleito para o exercício da sua atividade e algumas formações contribuem para que esse caminho seja “cortado” (WEBER, 1982).

Nesse sentido, o parlamento tocantinense caminha na mesma tendência nacional, com uma baixa diversificação do perfil dos representantes relativos à ocupação, característica que se relaciona intimamente com a representatividade dos diferentes grupos sociais. Sobre isso, Rodrigues (2002) destaca que, em todo mundo, há profissões ou ocupações que vão estimular aptidões úteis à atividade política, aperfeiçoando habilidades de expressão, convencimento, sedução, argumentação e oratória, qualificando os eleitos para debates parlamentares e públicos e, conseqüentemente, favorecendo a permanência na política. Em sua análise da composição social do Congresso Nacional, conclui que o Brasil não se difere de outros países, com uma baixa proporção de trabalhadores manuais e uma maior presença de ocupações empresariais, profissionais liberais, alto funcionalismo e magistério.

A quase ausência de parlamentares de classes trabalhadoras ou profissionais liberais revelaria certo perfil elitista da Aletto, apontando para um recrutamento que advém de estratos sociais de média e alta renda, principalmente: grupos políticos, empresariado e funcionalismo

⁷⁷ Considerando que o agronegócio é uma atividade central na economia do estado, seria possível tratar essas categorias como apenas uma. A opção em tratá-las como distintas se deu por: a) se tratar de autodeclaração, expressando a identidade do parlamentar; e b) dos 7 parlamentares que se autodeclararam empresários para o TRE e tinham a mesma ocupação em suas bibliografias, o ramo de atividade não era apenas agronegócio.

público. Entretanto, como salienta Rodrigues (2002), essas características estão menos relacionadas ao contexto de desigualdades sociais do país e mais direcionadas ao fato de que certas ocupações favorecem a estabilidade de uma carreira política.

Essa realidade, entretanto, não está totalmente desconexa do próprio perfil econômico do Tocantins, que tem como setores e atividades que mais participaram no valor adicionado total do PIB de 2017, a agropecuária (13%), a indústria (15%), serviços (42%) e administração pública (30%) (TOCANTINS, 2019c). Ainda, no caso dos empresários e funcionários públicos, sua expressiva presença representativa na Aletto pode estar ligada ao fato de que estes são grupos de interesse mais organizados socialmente, o que contribui para o engajamento e a articulação eleitoral, estabelecendo uma representação direta do grupo com a Casa Legislativa.

Em relação à duplicidade de ocupações, deve-se considerar a possibilidade de que, para alguns, ela diga respeito ao início da carreira de alguns parlamentares, enquanto outros conseguiram conciliar ambas as atividades, de origem e política, no decorrer de sua trajetória. Para Messenberg (2008), a dificuldade de reeleição está, em certa medida, relacionada a um maior índice de duplicidade, concordando com a análise de Weber (1982) sobre a importância de disponibilidade de recursos financeiros e tempo para o ingresso e a dedicação aos assuntos públicos na arena política, o que limitaria certas profissões ou ocupações a alcançarem sucesso na carreira política. Isso não quer dizer, entretanto, que não há outros fatores influentes na reeleição, como *status* ou prestígio de profissões. Todos esses fatores estão relacionados a transformações políticas e sociais que ocorrem em determinadas sociedades ao longo do tempo.

A falta de pluralidade de perfis indica que a representação de outros segmentos, principalmente das minorias, é realizada de forma indireta, intermediada por agentes externos aos grupos de interesse, destacando a relevância da diversidade partidária e da presença de bandeiras que agreguem interesses plurais e estejam dissociadas da atividade profissional dos(as) parlamentares relativas à sua ocupação e formação educacional. São poucas mulheres, pretos, pretas e indígenas, de diferentes grupos sociais, ocupações e nível de escolaridade. Os dados revelam que o perfil médio do parlamentar tocantinense é claramente identificável: homem, branco, político de carreira, de 50 a 66 anos de idade e com ensino superior completo.

Não é possível afirmar que a posse desses atributos garanta o acesso a uma cadeira no legislativo estadual, devido à existência de perfis diferenciados. De qualquer modo, esse perfil demonstra a homogeneidade desse grupo que compõe a elite política do estado nas últimas duas legislaturas, sugerindo que a posse desses atributos facilita o acesso à Casa Legislativa, revelando mais uma faceta excludente do Parlamento tocantinense.

Na Tabela 8, por sua vez, percebe-se a disposição dos(as) parlamentares em relação ao nível educacional, revelando que, em sua maioria, os(as) parlamentares têm, respectivamente, ensino superior completo (56%, tecnólogo, superior e pós) ou ensino médio completo (25%). Essa é uma informação estritamente descritiva que contribui para traçar o perfil desses parlamentares, não obstante, qualquer diferenciação em termos de comportamento político não pode ser atribuída estritamente ao nível educacional, pois estão mais conectadas com diferenças no processo de socialização como um todo. Nesse sentido, a ocupação e a formação são mais relevantes para se pensar seu *background* do que o nível educacional por si só, pois trazem consigo o ambiente de contatos, de regras e valores que estão imersos em seu campo profissional e ocupacional.

Tabela 8 – Composição dos parlamentares por nível educacional

Nível educacional	Quantidade de parlamentares	
	nº	(%)
Lê e escreve	1	3%
Ensino fundamental incompleto	1	3%
Ensino fundamental completo	1	3%
Ensino médio incompleto	-	0%
Ensino médio completo	8	25%
Tecnólogo	2	6%
Ensino superior incompleto	3	9%
Ensino superior completo	14	44%
Pós-graduado	2	6%
Total	32	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

De forma complementar, a Tabela 9 traz as declarações a respeito da formação desses parlamentares que possuem algum tipo de graduação. Há uma considerável diversificação de formações, considerando áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e Exatas, ainda que a formação Direito seja a de maior destaque.

Essa variedade, que expressa diferentes escolhas de formação intelectual e de profissionalização, relaciona-se com a própria complexidade das sociedade brasileira, num contexto de maior ampliação e diversificação do ensino superior. Não obstante, de modo geral, ainda se percebe uma forte presença de profissões e ocupações relacionadas a uma formação comum das famílias tradicionais brasileiras (direito, engenharias, medicina e servidores públicos) (GRILL; REIS, 2016) e daquelas cuja formação traz habilidades úteis ao desempenho parlamentar, como direito e jornalismo – economizando tempo de treinamento na função (WEBER, 1982).

Tabela 9 – Composição dos parlamentares por curso de formação

Formação	Quantidade de parlamentares	
	nº	(%)
Administração	1	3%
Comunicação Social	2	6%
Contabilidade	1	3%
Direito	4	13%
Engenharia Agrônômica	1	3%
Engenharia Civil	1	3%
Engenharia Florestal	1	3%
Geografia	1	3%
Pedagogia	1	3%
Recursos Humanos	1	3%
Técnico em Enfermagem	1	3%
Técnico em Contabilidade	1	3%
Turismo	1	3%
ND	15	47%
Total	32	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Observação: ND = não disponível.

Outra característica interessante é a sobrerrepresentação de parlamentares nascidos em Tocantins ou Goiás, considerando a recente criação do estado e a intensidade dos fluxos migratórios. Tem-se 44% de representantes nascidos no Tocantins (antigo norte goiano), 31% em Goiás (antigo sul goiano) e 25% de nascidos em outras localidades e radicados em Tocantins (Tabela 10).

Tabela 10 – Composição dos parlamentares por UF de nascimento

UF de nascimento	Quantidade de parlamentares	
	nº	(%)
TO	14	44%
GO	10	31%
SP	2	6%
ZZ	1	3%
RJ	1	3%
PR	1	3%
MA	1	3%
BA	1	3%
CE	1	3%

Fonte: Base de dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Observação: ZZ se refere à origem estrangeira.

Pela inexistência de parâmetros comparativos, não é possível saber se houve um aumento ou diminuição dessa característica ao longo do tempo. Entretanto, é natural esperar

que haja uma redução da presença de parlamentares de outras localidades em direção a uma maior presença de parlamentares tocantinenses com o passar das legislaturas, reforçando a presença de indivíduos que tenham sua biografia ligada ao estado. Principalmente pelo fato de que, ao se considerar a preponderância representativa das elites econômicas na Aletto, uma maior presença de “forasteiros” sugeriria um parlamento cada vez mais desconexo da realidade econômica, social e cultural do Tocantins.

Tabela 11 – Composição dos parlamentaristas por idade, espectro ideológico⁷⁸ e gênero

Idade	Esquerda		Centro		Direita	
	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.
De 31 a 39 anos	-	-	-	3	1	-
De 40 a 49 anos	1	1	-	1	1	1
De 50 a 59 anos	1	2	-	4	-	4
Mais de 60 anos	-	3	-	3	1	5
Total	2	6	0	11	3	10

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Acerca da composição política desses(as) parlamentares, algumas características se destacam nas duas legislaturas. Primeiramente, quase metade dos(as) deputados(as) (47%) de ambas as legislaturas estão associados aos partidos Solidariedade (SD), Partido da República (PR), Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Partido dos Trabalhadores (PT). Nessas duas legislaturas, alguns parlamentares mudaram de partido. Considerou-se, assim, o último partido declarado de cada parlamentar, por inferir que sua última filiação está mais alinhada a seus posicionamentos ideológicos e comportamentos.

Considerando as duas legislaturas, em termos de posicionamento ideológico, isso quer dizer que 40,6% dos(as) parlamentares são de centro, 34,4% são de direita e 25% de esquerda. Outra observação sobre a Tabela 11 é que as mulheres de variadas faixas ocupam partidos apenas da esquerda e direita, enquanto os partidos de centro são majoritariamente compostos por homens com mais de 40 anos.

Ao retomar o debate sobre a ocupação, como mostra a Tabela 12, os empresários agropecuaristas compõem os partidos de centro e direita, enquanto os empresários em geral não demonstram nenhuma tendência específica em termos de posicionamento no espectro

⁷⁸ O posicionamento dos partidos no espectro ideológico esquerda/direita/centro foi realizado considerando o partido em que o parlamentar esteve vinculado a maior parte de sua vida, conforme informações da sua biografia, considerando a classificação discutida por Krause, Dantas e Miguel (2010) e Lavareda e Telles (2016).

ideológico. Aqueles parlamentares que se declaram políticos, ou seja, que não são novatos na política, têm nesta a sua principal atividade profissional, sendo de maioria de centro, ainda que não haja grande distorção quando comparado à esquerda e direita.

Tabela 12 – Composição dos parlamentares por espectro ideológico e ocupação

	Esquerda	Centro	Direita
Advogado	1	-	-
Agropecuarista	-	3	3
Empresário(a)	3	2	3
Comerciário	-	-	1
Político	2	4	3
Professor	-	1	-
Servidor público	2	1	3
Total geral	8	11	13

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

De fato, o predomínio da classe média e alta atenua as diferenças entre origem social e posição ideológica dentro da Aletto, o que sugere a existência de um processo de homogeneização de perfil muito mais familiar ao estrato social de onde derivam do que ao posicionamento no espectro ideológico. De forma similar, Rodrigues (2009a), ao analisar o perfil social dos(as) deputados(as) federais apontou a existência de um processo de “popularização” da classe política brasileira, sobretudo após os resultados eleitorais de 2002, com a eleição de Lula para presidente, apontando para a redução de um recrutamento das classes altas e aumento de parlamentares advindos das classes médias e populares.

Entretanto, apesar de ser necessário uma maior investigação a respeito da condição socioeconômica dos(as) deputados(as) estaduais tocantinos, atuais e do passado, para afirmar que esse processo também tem ocorrido no cenário político tocantinense, ao olhar os dados coletados de forma estática, percebe-se a existência de elementos que se diferem à composição do legislativo nacional. Por um lado, ao considerar o nível educacional, os(as) parlamentares do Tocantins teriam um perfil formativo bem inferior ao do Congresso Nacional, em que mais de 80% possuem graduação e pós-graduação (RODRIGUES, 2009b; MESSENERG, 2008).

Contudo, considerando o baixo poder explicativo dessa variável analisada de forma isolada, ao observar os tipos de ocupação e a experiência política dos(as) parlamentares, pelas Tabelas 13 e 14 que seguem, vê-se que o universo analisado nesta pesquisa consiste de

parlamentares com relativa experiência em cargos eletivos e que se originam, principalmente, de famílias com tradição política, que agregam capital político e econômico capaz de influenciar consideravelmente seu comportamento político.

Tabela 13 – Composição dos parlamentares por experiência política

Experiência em cargos do Executivo	nº	(%)
Nenhuma	18	56%
De 1 a 4 anos	5	16%
De 5 a 12 anos	7	22%
De 13 a 20	2	6%
Mais de 20 anos	0	0%
Experiência total como legislador	nº	(%)
Até 5 anos ¹	5	16%
De 6 a 12 anos	14	44%
De 13 a 20	9	28%
Mais de 20 anos	4	13%

Fonte: TRE e dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Nota: ¹ O número ímpar é para contemplar aqueles(as) que completaram um mandato anterior e tinham sido eleitos como deputado(a) estadual em 2018, atuando em 2019, bem como aqueles(as) que estiveram presentes apenas na 8ª legislatura.

A experiência política é importante por impactar diretamente na qualidade da representação parlamentar, em suas preferências e na propensão a apoiar ou não determinadas políticas públicas ou sua prática política como um todo. Em geral, os(as) parlamentares da 8ª e 9ª legislaturas, conforme apresenta a Tabela 13, possuem mais experiência no Legislativo do que no Executivo, considerando as esferas municipais, estaduais e federais. No entanto, 44% já tiveram alguma experiência em cargos eletivos do Executivo, o que traz consigo maior preparo para encarar a atividade política também pelo lado do gestor. Não obstante, a experiência como legislador é a que mais se destaca e, se consideramos que a maior parte dos(as) parlamentares tem mais de 50 anos de idade, então estamos falando de deputados(as) estaduais com grande experiência política e, conseqüentemente, no uso de emendas parlamentares, inclusive, anterior à sua transformação em impositivas. Apenas 16% dos(as) parlamentares têm pouca experiência legislativa, tendo exercido apenas um mandato como legislador ou um mandato como gestor (prefeito, vice-prefeito ou governador).

O perfil de grande experiência política dos(as) deputados(as) estaduais também pode ser associado à quantidade de parlamentares que tem um *background* vinculado a famílias políticas tradicionais (37,5%). Se, por um lado, a composição por ocupação sugere uma sobre-representação de trabalhadores assalariados, com maior presença de ocupações

vinculadas a estratos sociais mais elevados, por outro, ao olhar para os vínculos estabelecidos socialmente, percebe-se, ao menos, uma presença maior de representatividade de diferentes grupos sociais minoritários, em virtude da conexão de sua trajetória política com movimentos sociais, sendo que a vinculação com movimentos estudantis foi a que mais apareceu, o que pode estar relacionado muito mais a uma atuação política passada do que a um vínculo representativo atual (Tabela 14).

Tabela 14 – Composição dos parlamentares por vínculos sociais

Vínculo	nº	(%)
Família de políticos	12	37,50%
Movimentos sociais	6	18,75%
ND	5	15,63%
Empresariado/comércio	4	12,50%
Produtores rurais	2	6,25%
Funcionalismo público	2	6,25%
Segmento evangélico	1	3,13%

Fonte: TRE e dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Observação: ND = não disponível.

A experiência política que advém da própria atuação ou de um capital político herdado é qualidade que aumenta as chances de sobrevivência política, sobretudo quando a experiência é no próprio legislativo estadual, uma vez que possibilita uma maior familiarização com as regras da dinâmica política. Dominar essa dinâmica é salutar para uma atuação que consiga equacionar os interesses eleitorais com a eficiência da atividade representativa. Não obstante, toda trajetória social pode influenciar na diferença de visões de mundo sobre o comportamento político que, neste caso, concentra-se no uso das emendas parlamentares. O item a seguir descreve como tem se dado essa dinâmica no decorrer dos anos analisados para que, tendo em mente o perfil dos(as) parlamentares, seja possível estabelecer mais inferências.

5.2 Os padrões de alocação de recursos via emendas impositivas

Neste item, assim, serão apresentados os dados da pesquisa relativos à análise das emendas parlamentares individuais, considerados os últimos cinco anos de apresentação de emendas parlamentares. Ou seja, compõem esta análise os quatro anos da 8ª legislatura e o primeiro ano da 9ª legislatura.

Não se deixa de considerar, entretanto, que, ao considerar os cinco anos como apenas um caso, é necessário considerar o diferente contexto político, econômico e de preferências dos agentes, dada a alternância dos representantes políticos. Porém, ao partir dessa perspectiva, desloca-se a visão pelo ponto de vista do comportamento político para um olhar centrado na potencialidade das emendas individuais como um mecanismo de redistribuição, uma vez que elas dizem respeito à criação de convênios para alocação de recursos voltados a determinados fins e determinadas regiões, possibilitando discutir como as questões regionais são mobilizadas pelos representantes políticos em sua produção de política pública municipalista.

Tabela 15 – Valor previsto na LDO e o consolidado em dados

Ano/orçamento	Montante previsto (R\$)	Montante consolidado pela Sefaz (R\$)
2015	87.206.614,62	60.651.617,68
2016	93.532.853,74	70.099.000,00
2017	100.537.623,43	161.827.400,00
2018	84.850.104,25	69.181.000,00
2019	81.513.317,50	78.179.975,00
Total	445.059.806,40	439.938.992,68
Média	89.011.961,28	87.987.798,54

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração própria.

A Tabela 15, assim, traz dados referentes às emendas parlamentares individuais destinadas por todos(as) os(as) deputados(as) estaduais durante esse período, assim como seus respectivos valores previstos e dispostos presentes na base de dados.

É possível observar uma discrepância em relação ao valor previsto nas LDOs dos respectivos anos e no valor consolidado em dados pela Secretaria da Fazenda Planejamento do Tocantins (Sefaz). Esta inexatidão⁷⁹ pode estar relacionada ao fato de que muitas emendas são encaminhadas com erros, tendo um alto índice de devolutivas para correção dos códigos.⁸⁰ Por outro lado, esses números sinalizam a existência de um descompasso informacional entre os(as) parlamentares e a Sefaz, o qual dificulta o acompanhamento pela população e pelas entidades públicas e privadas de interesse, desde a destinação até a execução. De qualquer forma, essa é uma questão que merece investigação posterior.

⁷⁹ Em que pese a pesquisadora ter solicitado resposta da Sefaz, não obteve resposta até a conclusão deste trabalho.

⁸⁰ Informação verbal da Secretaria de Fazenda e Planejamento em palestra dada para funcionários na Aletto no dia 7 de junho de 2019. Esses códigos são numerações que compõem o detalhamento de ações temáticas, fontes, entre outros elementos organizacionais da peça orçamentária.

Ainda, se considerarmos as limitações da Aletto em relação ao fluxo informacional (discutido no capítulo anterior) e a inexistência de chamamento público, só resta às prefeituras e OSCIPs a articulação direta com parlamentares em gabinete. Se o diálogo e monitoramento *ex-ante* não é facilitado, as análises posteriores à execução pela população e partes interessadas ficam prejudicadas, aumentando as chances de que a realocação desses recursos sejam vazias de impacto na realidade local.

Ciente disso, recentemente, a Sefaz instituiu um sistema de consulta de ações orçamentárias,⁸¹ mas este não possibilita um acompanhamento caso a caso. Se *accountability* e transparência são fundamentais para lidar com o problema da gestão e eficiência das políticas públicas, as informações devem chegar não apenas aos órgãos de controle, mas à população em geral. Entretanto, seguindo a tendência de opacidade dos portais da transparência que apresentam as informações relativas aos repasses por convênios, esse sistema ainda carece de organização, dinâmica e usabilidade adequada para o público geral não especialista em finanças.

Tabela 16 – Valores das emendas parlamentares por ano

Ano/orçamento	Nº	Soma das emendas (R\$)	Média por emenda (R\$)
2015	531	60.651.617,68	114.221,50
2016	591	70.099.000,00	117.883,25
2017	1311	161.827.400,00	123.228,38
2018	431	69.181.000,00	160.512,76
2019	588	78.179.975,00	132.959,14
Média	3452	439.938.992,68	127.240,44

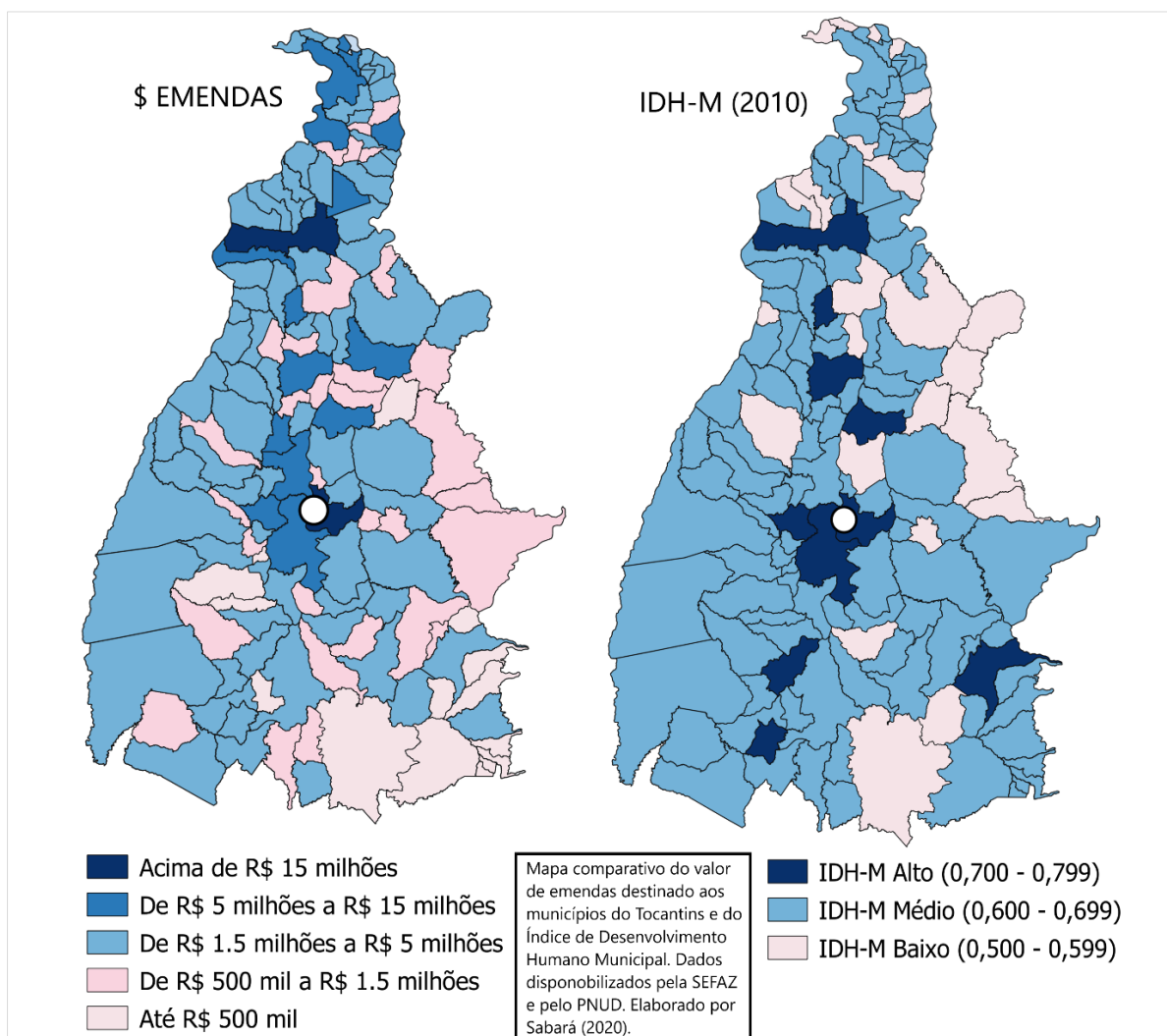
Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Se as informações sobre o gasto público, em geral, dificilmente chegam até o cidadão, em relação às emendas parlamentares, a situação ainda é mais complicada. Sem pensar em termos de montante, mas de quantidade de convênios, isso quer dizer que 3.452 convênios e cerca de R\$ 439 milhões estiveram à mercê de uma fiscalização escassa, principalmente ao considerar a inexistência de espaços institucionalizados de debate popular acerca das emendas (Tabela 16). Desta observação deriva a importância da criação de instrumentos mais eficazes de acompanhamento desses recursos pela população, o que poderia alterar a dinâmica de redistribuição para um padrão mais equitativo, oferecendo mais informações para decisões acerca

⁸¹ O sistema pode ser acessado pelo endereço: <https://planejamento.monitora.to.gov.br/>

da alocação desses recursos e, ao mesmo tempo, garantir sua autonomia de decisão enquanto parlamentar.

Figura 2 – Mapa comparativo do montante destinado de emendas (2015 a 2019)



Fonte: Base de dados da pesquisa e PNUD (2011).
Elaboração própria.

A Figura 2 demonstra a existência de diferenças regionais marcantes em termos de alocação desses recursos, com uma concentração no eixo central norte-sul, sobretudo nos municípios de Palmas, contemplada com R\$ 41 milhões, e Araguaína, com R\$ 19 milhões (ver Tabela 7). Ambos os municípios possuem boa gestão fiscal (Anexo A), IDH-M alto e as maiores participações no PIB do estado (TOCANTINS, 2019c). Não há indicativo de uma preferência de alocação de recursos através desses convênios para municípios com menor IDH, ou seja, de que isso se apresente como uma preocupação dos(as) parlamentares ao escolher aqueles municípios que serão contemplados. Ao considerar a realidade dos municípios tocantinenses,

os quais dependem substancialmente dos repasses federais, com uma gestão fiscal em dificuldade ou crítica, conforme discutido no capítulo anterior, o potencial redistributivo das emendas parlamentares individuais é relegado a segundo plano, sugerindo que essa escolha está mais ligada a questões políticas.

Na lógica dos defensores da existência da conexão eleitoral, esse potencial seria completamente suprimido pela possibilidade de levar ao negligenciamento de suas bases eleitorais. Por outro lado, há de se considerar que o próprio processo de destinação de uma emenda é realizado pelo parlamentar de forma isolada, sob o argumento de exercício de sua autonomia, o que faz com que um parlamentar não tenha informações acerca do valor que o ente ou a organização demandante está recebendo de outros(as) parlamentares. A maioria dos municípios (76 ou 54,7%) recebeu entre R\$ 1,5 milhão a R\$ 5 milhões, uma média anual de R\$ 2.437.299,00, valor muito inferior ao dos municípios mais beneficiados nos últimos anos, conforme Tabela 17 a seguir.

Tabela 17 – Municípios que mais foram contemplados com emendas (2015 a 2019)⁸²

	Município	Valores das emendas	Microrregião
1º	Palmas	R\$ 41.216.704,00	Porto Nacional
2º	Araguaína	R\$ 19.152.392,68	Araguaína
3º	Porto Nacional	R\$ 11.115.000,00	Porto Nacional
4º	Tocantinópolis	R\$ 10.300.000,00	Bico do Papagaio
5º	Araguatins	R\$ 9.814.200,00	Bico do Papagaio
6º	Colinas do Tocantins	R\$ 8.783.000,00	Araguaína
7º	Miracema do Tocantins	R\$ 8.476.000,00	Miracema do Tocantins
8º	Miranorte	R\$ 7.705.000,00	Miracema do Tocantins
9º	Guaraí	R\$ 7.018.725,00	Miracema do Tocantins
10º	Pedro Afonso	R\$ 6.077.725,00	Porto Nacional
	Vários municípios ¹	R\$ 50.532.271,00	

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Nota: ¹ O maior montante em valor das emendas é dos convênios que estabelecem projetos para execução em vários municípios, sendo que muitos não são especificados.

A representação territorial das emendas revela uma importante informação: a de que há uma significativa parcela de emendas para projetos e programas realizados em mais de um município, o que não necessariamente diz respeito a recursos enviados para entidades privadas de interesse social,⁸³ mas também inclui aplicações diretas, como envio de recurso para Polícia Militar, Defensoria Pública, Fundos etc. Entretanto, considerando o debate crescente em relação ao uso ilícito das emendas parlamentares, sobretudo pela sua associação com as entidades

⁸² Para consultar a informação para todos os municípios, ver Apêndice B.

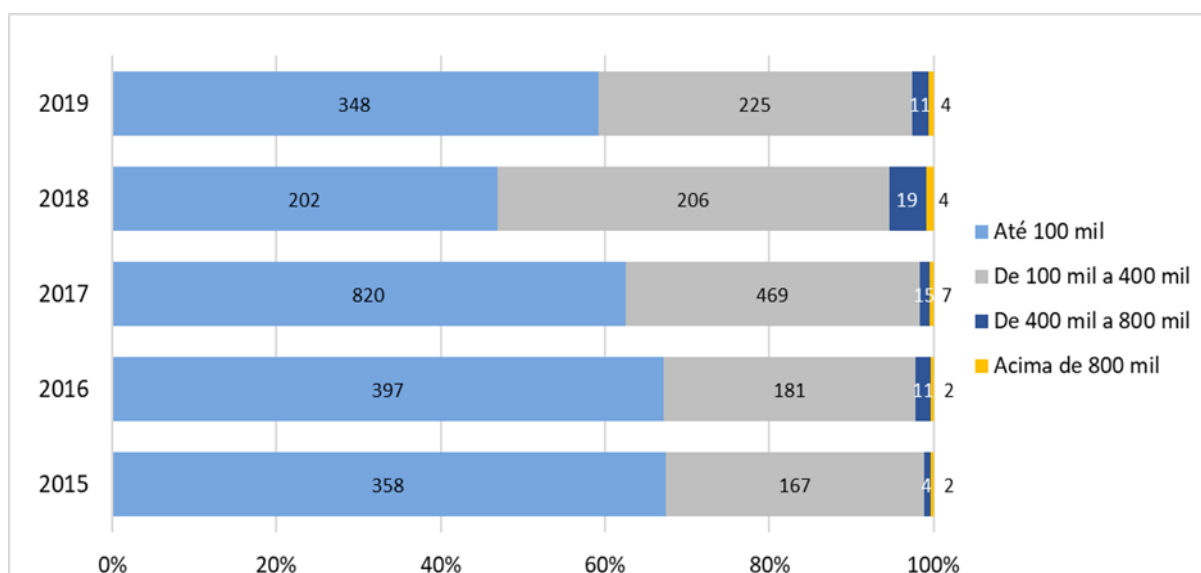
⁸³ Organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, fundações etc.

privadas, o valor chama atenção, o que reforça a necessidade de observação da discriminação entre o que é enviado para os diferentes tipos de organização.

Outra questão que deve ser apontada é a concentração de emendas na Mesorregião Ocidental do Tocantins, sobretudo nas microrregiões de Porto Nacional, Araguaína, Bico do Papagaio e Miracema. Os três primeiros municípios que mais receberam recursos são também os três maiores municípios em relação ao PIB do estado (TOCANTINS, 2019c).

Analisando quais as alterações ocorridas ano a ano a partir do Gráfico 2, percebe-se uma evidente mudança do comportamento médio parlamentar no ano de 2018, ano eleitoral.

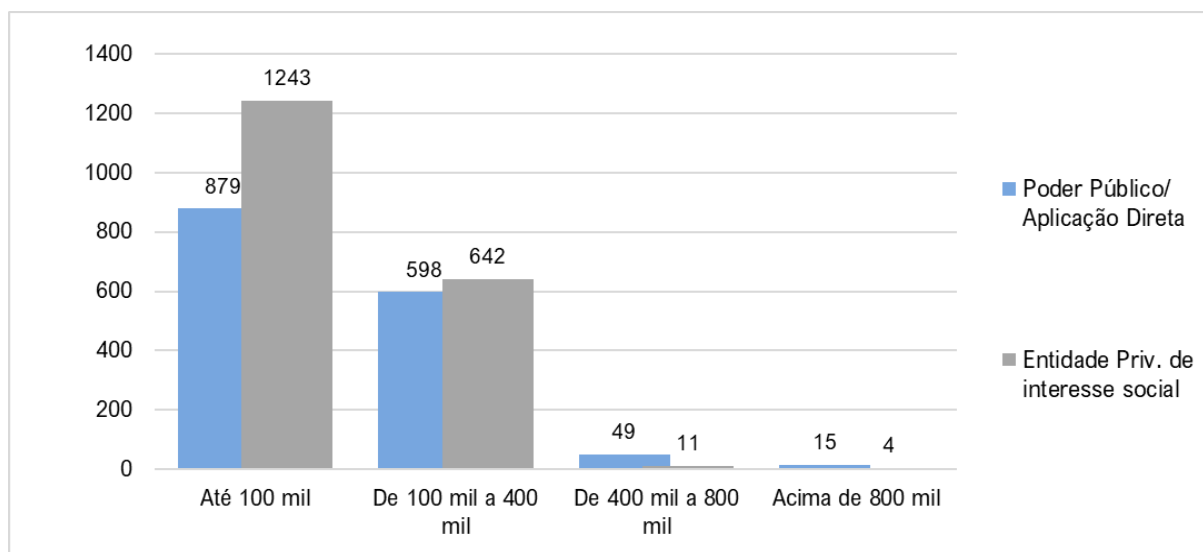
Gráfico 2 – Convênios por faixa de valor e ano



Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Conforme demonstrado no Gráfico 2, enquanto nos demais anos predominam os convênios de até R\$ 100 mil reais – ou seja, com um maior apelo à quantidade de emendas destinadas e não à envergadura de projetos –, em 2018, há uma diminuição dessa faixa, superando a tendência de centralização dos convênios em convênios de menor valor. Posteriormente, após a troca de legislatura, percebe-se um retorno ao padrão anterior, não sofrendo grandes alterações, ainda que tenha ocorrido uma renovação de 29,1% do Parlamento tocantinense.

Ao compararmos as faixas de valores dos convênios com os tipos organização contempladas (Gráfico 3), percebe-se um contraste: as entidades privadas de interesse social são as que mais recebem emendas de até R\$ 400 mil reais, principalmente aquelas de menor valor (até R\$ 100 mil).

Gráfico 3 – Convênios por faixa de valor e tipo de organização (2015 a 2019)

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

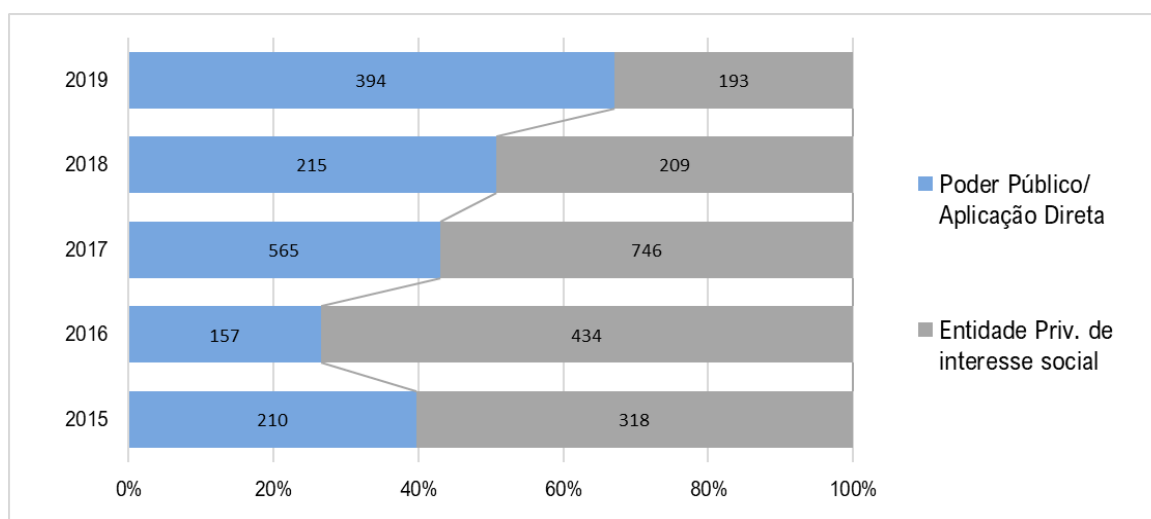
A preferência pela celebração de convênios de até R\$ 100 mil reais é a prática recorrente, estando próximo a 60% da quantidade de emendas parlamentares individuais protocoladas nos últimos anos. A predominância das emendas está relacionada à execução de ações mais pontuais, sugerindo que boa parte das emendas é utilizada de forma mais simbólica do que em função de sua potencialidade de mudança da realidade social local. Por outro lado, o montante de 1% da receita corrente líquida dividido entre os(as) parlamentares, de fato, dificulta que sejam realizados grandes projetos.

Entretanto, ao compararmos os primeiros anos de cada legislatura, 2015 e 2019, é possível perceber uma ligeira alteração: uma diminuição das emendas de menor valor e aumento das demais, principalmente da faixa de R\$ 100 mil a R\$ 400 mil, demonstrando uma mudança dessa tendência.

Conforme o valor das emendas aumenta, a presença das organizações públicas aumenta ligeiramente, ainda que não seja o suficiente para estabelecer qualquer tipo de correlação de variabilidade, uma vez que há uma significativa concentração de convênios nas faixas de valores mais baixos (Gráfico 3). Isso sugere a existência de crenças compartilhadas sobre a “função” das emendas contrárias à noção de uma redistribuição ou, por outro lado, certa cautela por parte dos(as) parlamentares que, ao demonstrarem maior inclinação para alocação concentrada de grandes quantias em órgãos da administração pública, expressam uma preferência por programas de maior envergadura sob gestão do poder público.

É possível que isso esteja de alguma forma relacionado à diferença de legislação que disciplina a realização de convênios com os diferentes tipos de instituição, uma vez que para que órgãos públicos estejam aptos a serem contemplados, além de toda a documentação solicitada para as instituições privadas de interesses público, há também, a necessidade de adimplência em órgãos e sistemas de registros e cadastros como CAUC, SIAFI e o CADIN, como mencionado anteriormente. Por esse lado, a desburocratização e descentralização dos projetos de lei que propõem isentar os municípios inadimplentes de até 50 mil habitantes de não receberem transferências, estimularia uma distribuição mais equânime entre entidades públicas e privadas, ainda que diminuísse o controle informacional sobre os processos e, conseqüentemente, facilitasse seu uso ilícito.

Gráfico 4 – Quantidade de convênios por ano e tipo de organização



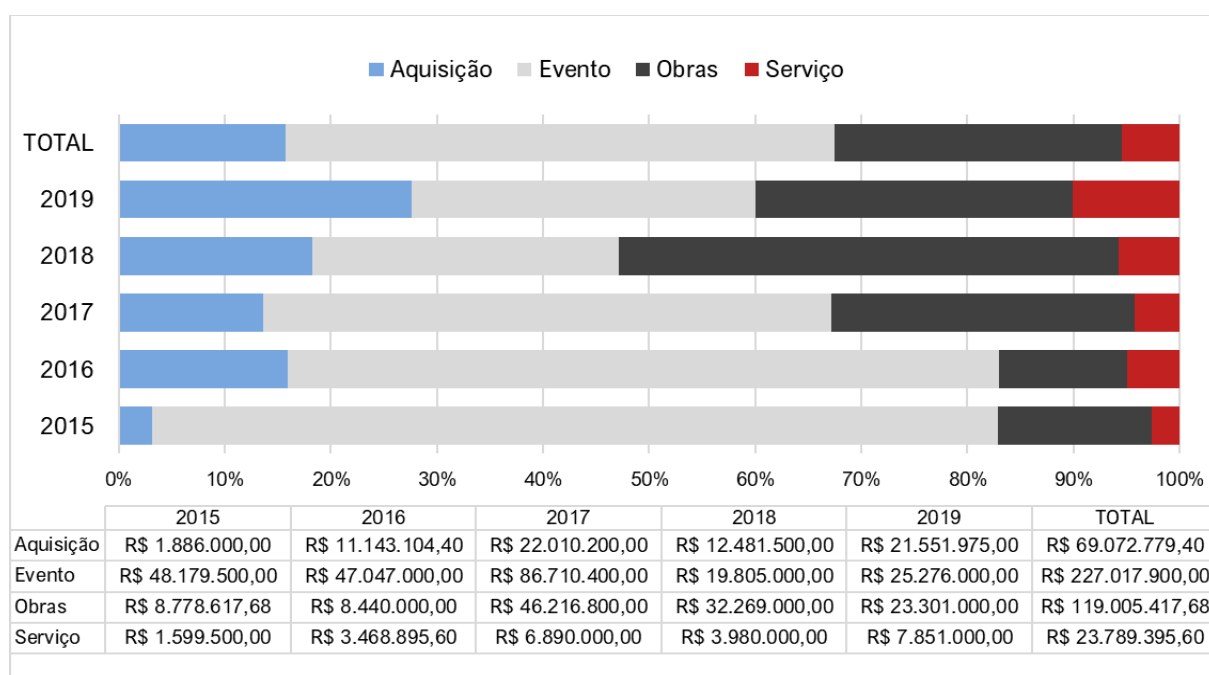
Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Por outro lado, o Gráfico 4 demonstra uma mudança positiva para a revisão redistributiva dos recursos públicos no estado.

Ainda que a concentração de emendas de até R\$ 100 mil reais seja a preferência clara dos(as) parlamentares independentemente da mudança de legislatura em 2019, é possível perceber uma tendência crescente da preferência de envio de recursos para órgãos públicos. É principalmente nesse ponto que se encontram a maioria das críticas direcionadas à própria existência desse mecanismo, uma vez que a pulverização de recursos dificultaria o bom uso dos recursos públicos. Isso quer dizer que em relação às emendas parlamentares, os convênios firmados não seriam capazes de, enquanto uma política pública, alocar recursos de forma eficaz para a mudança da realidade local.

O Gráfico 5 oferece um primeiro olhar sobre a questão ao demonstrar os tipos de convênio que mais receberam aporte financeiro de 2015 a 2019. Considerando a totalidade dos valores de emendas de todos os(as) parlamentares e sua identificação por tipo de convênio, percebe-se que a preferência da Casa Legislativa tem sido a realização de transferências para realização de eventos e obras, em detrimento de aquisição e serviços.

Gráfico 5 – Valor total destinado por tipo de convênio (2015 a 2019)



Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

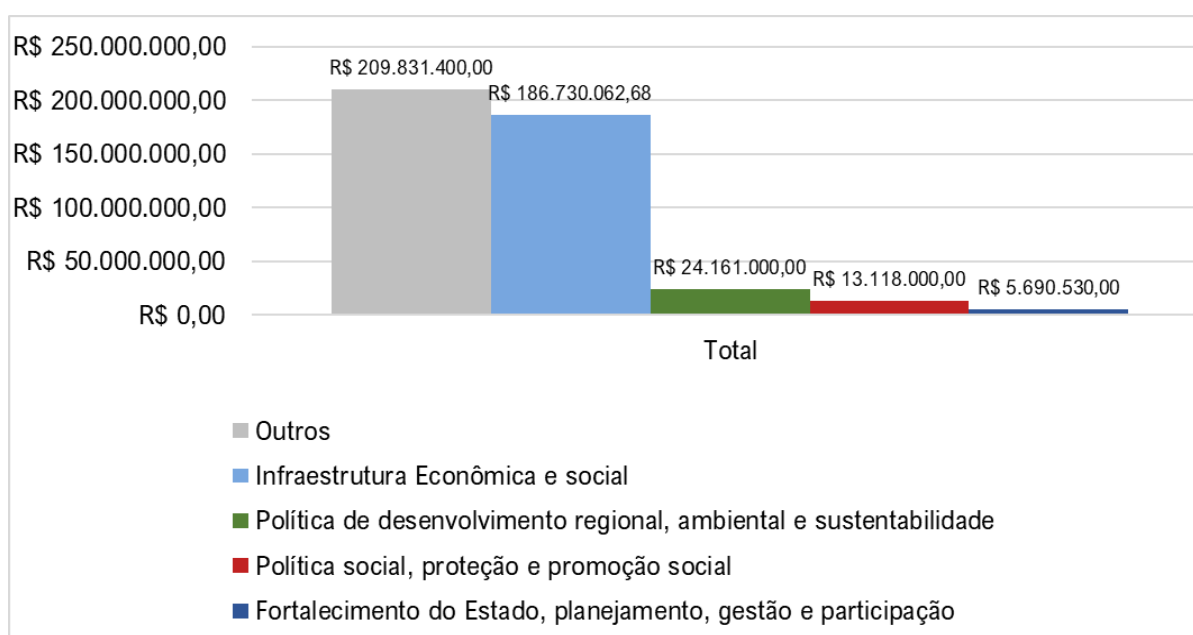
Apesar de a intenção não ser a de traçar uma linha que rejeita políticas como as de convênios estabelecidos para realização de eventos, quando se trata de políticas públicas, é preciso estabelecer parâmetros para se analisar aquilo que é bom, ruim ou igualmente bom para o processo de desenvolvimento. Caso contrário, o gestor público perde o direcionamento para a tomada de decisão, não conseguindo distinguir as melhores e legítimas estratégias para o alcance das metas e resultados esperados. Isso não quer dizer, entretanto, que se nega qualquer existência de constrangimentos ou obstáculos a uma tomada de decisão eficiente.

Em relação às prioridades, se considerarmos os últimos cinco anos, nota-se um padrão de preferência por encaminhar emendas, respectivamente, para eventos, obras, aquisição e serviços (Gráfico 5). Entre os objetos mais comuns da categoria “eventos” estão: realização de temporadas de praia; festas agropecuárias (exposições, rodeios); comemoração de datas comemorativas (aniversário, carnaval, natal etc.), cavalgadas e campeonatos esportivos. Já em

relação às “obras”, destacam-se as reformas e climatização de escolas, ginásios e feiras, a construção e reformas de hospitais⁸⁴ e pavimentação. A categoria “aquisição” se destaca pelos convênios para aquisição de ambulâncias e veículos em geral. Já a categoria “serviço” tem uma maior dispersão de objetos, sem grandes ocorrências específicas.

Não obstante, evidencia-se uma mudança nesse padrão no decorrer das legislaturas, sobretudo, ao se comparar o primeiro ano da 8ª (2015) com o da 9ª (2016) legislatura. Enquanto, em 2015, a categoria mais proeminente (eventos) compunha 79,7% do total do valor das emendas parlamentares para o ano, durante 2016 e 2017, os valores foram lentamente se alterando em uma distribuição mais equânime: 67,1% e 53,6% respectivamente. Até que, em 2018, ano eleitoral, percebe-se uma diminuição percentual da categoria “Eventos” de 24,7%, seguida de um aumento percentual em todas as outras categorias, principalmente a de “Obras”, que teve um ganho percentual de 18,5% em relação ao ano anterior.

Gráfico 6 – Valor total destinado por tipo de política pública (2015 a 2019)



Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

As categorias “tipo de política pública” e “ação temática” foram criadas para aprofundar a identificação dos objetos dos convênios. Em termos de grandes áreas, conforme demonstrado

⁸⁴ Uma observação a respeito da construção de hospitais diz respeito à categorização de instituições como a Fundação Pio XII para a construção do Hospital de Amor (antigo Hospital de Câncer de Barretos) em Palmas, contemplada com R\$ 9,3 milhões de reais. Visto que ela é uma instituição de financiamento público e privado, foi incluída na categoria “Poder Público/Aplicação Direta”.

no Gráfico 6, percebe-se a priorização de outros tipos de ações não específicas, seguidas de políticas de infraestrutura econômica e social. Se considerarmos que o Brasil como um todo é marcado por um déficit de infraestrutura, o que dificulta o acesso aos bens e serviços públicos e conseqüentemente o combate à desigualdade e à exclusão, a destinação dessas emendas para a dimensão “Infraestrutura econômica e social” reflete a preocupação com a necessidade de potencializar a atuação governamental na resolução das questões sociais básicas. Por outro lado, o destaque da dimensão “Outros” e a timidez do investimento nas demais dimensões reforçam a visão de que o Parlamento distribuiu de forma pouco eficaz as suas emendas parlamentares.

Apesar de serem dimensões igualmente importantes para o desenvolvimento do estado, a dimensão “Outros”, na qual se inserem as ações temáticas “Eventos turísticos, ecológicos e agrícolas” e “Eventos culturais, esportivos, festas comemorativas” são as que mais se destacam, acumulando 47,3% dos recursos totais (Quadro 7). A questão que se apresenta é o aparente desequilíbrio na alocação de recursos, deixando de contemplar projetos com impacto social mais elevado, que proporcionam bens e serviços mais duráveis, fortalecendo o papel do estado na promoção e acesso ao equipamento público; em detrimento da realização de eventos pontuais como shows, mostras, aniversários, entre outros.

O que se fala em bens duráveis, a título de exemplo, é expresso na diferença de objetos de convênio que alocam recursos para a realização de temporadas de praia e festas agropecuárias. Há uma diferença abismal de impacto social entre a alocação de recursos para shows e a alocação de recursos para a reforma dos pátios, sinalização, adaptação de acessibilidade, construção dos currais, escolas culturais, entre outras. Ainda que o objetivo desses projetos seja o apoio à realização de eventos, construção, adaptação, reforma de estruturas, fomento a circuitos e cursos, entre outros, oferecem à comunidade local acesso a equipamentos públicos e privados de longa duração e não apenas de forma pontual, enquanto durar o evento. Foi com base nesse raciocínio, inclusive, que se optou pela separação das categorias da variável ação temática entre “Infraestrutura, equipamento e custeio: cultura, lazer, esporte e turismo”, por um lado, e “Eventos turísticos, ecológicos e agrícolas” e “Eventos culturais, esportivos e festas comemorativas”, por outro.

Quadro 7 – Valor destinado a cada ação temática (2015 a 2019)

Tipo de política pública	Ações temáticas	Valor	(%)	Participação no total de PP (%)
Política social, proteção e promoção social	Capacitação do serviço público	R\$ 2.019.000,00	0,46%	2,98%
	Políticas de acesso a direitos, inclusão, renda e formação	R\$ 1.099.000,00	2,53%	
Infraestrutura econômica e social	Infraestrutura, equipamentos e custeio: Educação, ciência e comunicação	R\$ 6.375.617,68	3,73%	42,48%
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: cultura, lazer, esporte e turismo	R\$ 7.227.300,00	8,47%	
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: iluminação, transporte e vias públicas	R\$ 49.682.800,00	11,30%	
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: saúde e saneamento básico	R\$ 53.076.575,00	12,08%	
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: moradia, terra e assistência social	R\$ 7.231.000,00	1,65%	
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: segurança pública, cidadania e justiça	R\$ 10.660.800,00	2,43%	
	Infraestrutura, equipamentos e custeio: geral	R\$ 12.475.970,00	2,84%	
Política de desenvolvimento regional, ambiental e sustentabilidade	Infraestrutura e fortalecimento de produção local e associativismo	R\$ 22.336.000,00	5,08%	5,40%
	Estudo, revitalização e conservação ambiental	R\$ 1.420.000,00	0,32%	
Fortalecimento do Estado, planejamento, gestão e participação	Informatização de processos/TIC	R\$ 4.445.530,00	1,01%	1,29%
	Planejamento, participação, inspeção e fiscalização	R\$ 1.245.000,00	0,28%	
Outros	Eventos turísticos, ecológicos e agrícolas	R\$ 71.960.500,00	16,37%	47,83%
	Eventos culturais, esportivos e festas comemorativas	R\$ 138.275.900,00	31,46%	
Total		R\$ 439.530.992,68	100,00%	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Ao se destringir as ações temáticas nessas 15 categorias, tem-se uma visualização mais apurada da distribuição de recursos via emendas parlamentares entre 2015 e 2019, ainda com uma expressão significativa de realização de eventos em contraposição às demais áreas temáticas. Em contrapartida, ações que visam ao “fortalecimento do Estado, da gestão, fiscalização e participação social” ocorreram com menor frequência, seguidas de ações de “política social e proteção social” e “políticas de desenvolvimento regional, ambiental e sustentabilidade”.

Os altos valores alocados para ações temáticas de infraestrutura e custeio da saúde e saneamento, bem como iluminação, transporte e vias públicas, decorrem principalmente do grande volume de obras, destacando sua relevância na construção de equipamentos públicos e privados de maior impacto social. Alguns exemplos são a construção de hospitais e de poços artesianos, a pavimentação de estradas vicinais, entre outros. Ainda, um dado que chama atenção é a diferença de percentual relativo às ações temáticas de “Infraestrutura e fortalecimento da produção local e do associativismo”, que, sozinhas, concentraram 5% dos recursos. Entre os objetos se destacam a compra de veículos, equipamentos e maquinários para comunidades rurais e assentamentos, construção e reforma de feiras agrícolas, entre outros.

5.3 A atuação parlamentar na destinação de emendas: relação entre perfil e distribuição regional

Os dados descritos até o momento nesse capítulo já sinalizam alterações de padrão de preferências nas diferentes legislaturas. Retomando, percebeu-se uma equalização do uso dos recursos públicos relativos aos tipos de convênio; o aumento do benefício de instituições públicas e aplicações diretas em detrimento das privadas; e a manutenção de uma preferência pela maior quantidade de convênios em vez da ampliação da envergadura de seus projetos.

De fato, como demonstram os dados, a utilização das emendas está mais relacionada à solução de demandas específicas que muitas vezes não chegam até o Executivo, o que é benéfico tanto para a população local quanto para o fortalecimento dos(as) parlamentares nas comunidades que têm suas demandas atendidas. Não obstante, as análises realizadas até aqui tratam do perfil dos(as) parlamentares, do regramento institucional e da destinação das emendas parlamentares como esferas separadas de um mesmo desenho de pesquisa.

Neste item, o foco está em estabelecer as conexões possíveis entre essas dimensões, reforçando a intenção de apresentar dados que possibilitem refletir sobre como o ordenamento normativo e o perfil desses indivíduos podem se relacionar com suas prioridades de emendas individuais. Primeiramente, para realizar uma análise mais sensível e equalizada, optou-se por

considerar as ações temáticas priorizadas por parlamentar de forma individualizada, na medida em que cada um possui uma biografia diferente, que impacta em seus valores, escolhas e visões de mundo.

Para tanto, os nomes dos(as) parlamentares foram enumerados de modo a preservar sua identidade, ainda que tenham sido utilizados apenas dados secundários e biografias públicas para a organização da base de dados. Tendo percebido como as emendas parlamentares individuais tem sido distribuídas ano a ano desde a sua transição para impositivas, e considerando a não conclusão das duas legislaturas observadas, optou-se por verificar os padrões de distribuição nos primeiros anos de cada uma das duas legislaturas (8ª e 9ª) de forma a estabelecer uma comparação com contextos similares e montante semelhantes.

O Gráfico 7, a seguir, apresenta, além da evidente diminuição das emendas destinadas à categoria “outros”, um maior investimento da 8ª legislatura na categoria “Política, proteção e promoção social” e “Fortalecimento do Estado, planejamento e gestão”, ainda que de um modo geral essas sejam dimensões tenham sido preteridas em ambas legislaturas. Mesmo que tenha ocorrido uma maior equalização dos diferentes tipos de políticas públicas, é possível afirmar que apenas as categorias “outros” e “infraestrutura econômica e social” têm expressão.

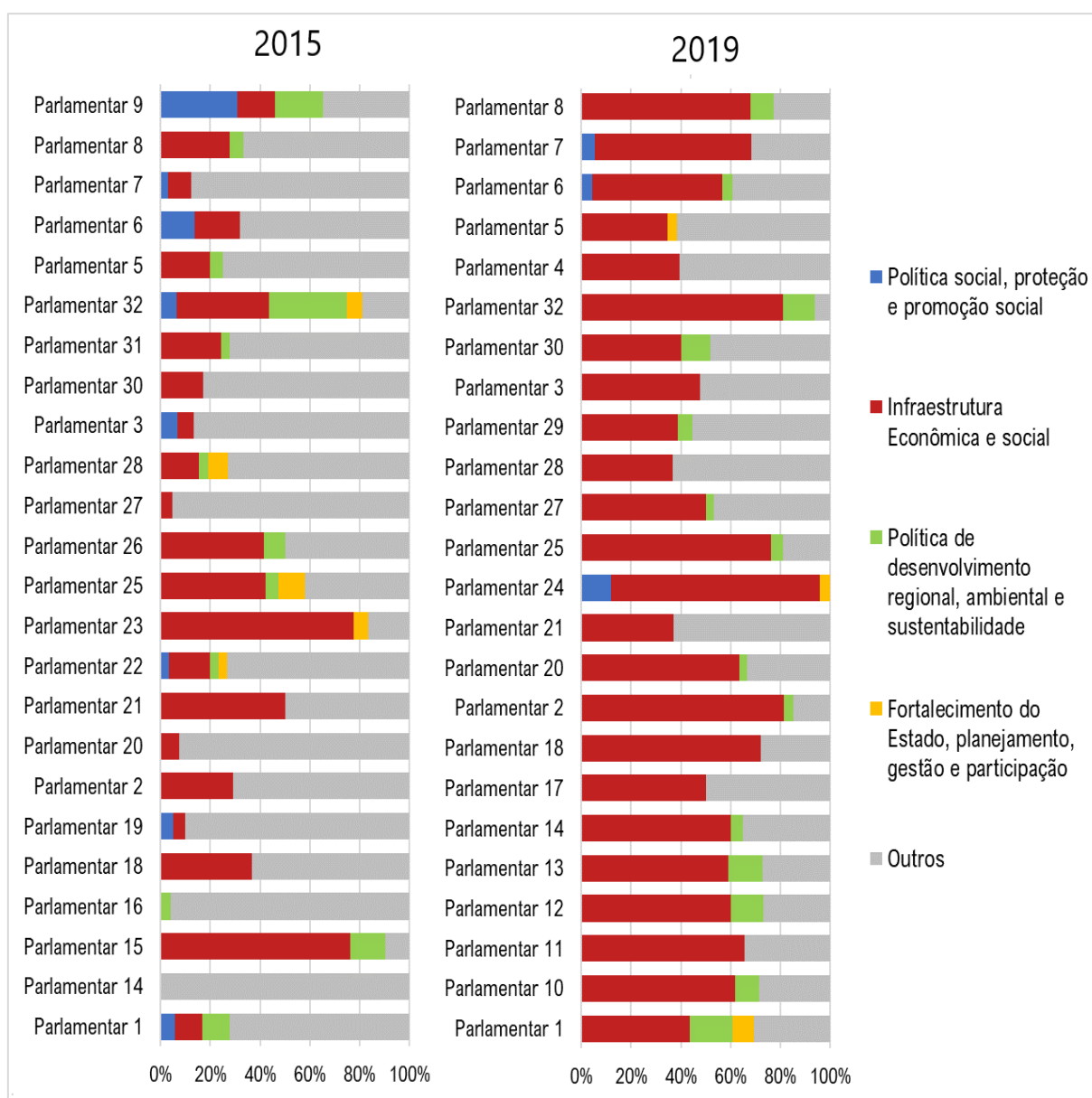
É possível perceber que o perfil de alocação de recursos tem uma maior variação na 8ª legislatura do que na posterior. No primeiro caso, em 2015, a maior parte dos(as) parlamentares destinava suas emendas para a categoria “outros”, com alguns enviando de 80% a 100% do montante, como os(as) parlamentares 7, 3, 27, 20, 19, 16 e 14. Ou seja, um terço do Parlamento com um perfil pouco inclinado à redistribuição e à utilização de suas emendas para resoluções dos problemas locais, sugerindo que, durante esse período, houve um maior espaço para políticas do tipo *pork barrel*.

Esse cenário se inverte em 2019, na atual legislatura. Já é possível perceber menor aderência às emendas destinadas a eventos, com alguns parlamentares alocando até 20% para esse tipo de ação, como os(as) parlamentares 8, 32, 24, 25 e 2. Esse resultado sugere que os(as) parlamentares da 9ª legislatura estão mais atentos a um uso mais equalizado das emendas parlamentares para fins redistributivos, principalmente ao se considerar que houve um aumento na escolha de instituições públicas beneficiadas em relação à anterior presença marcante de instituições privadas, que, em sua maioria, receberam emendas parlamentares para realização de eventos de baixo impacto.

Entretanto, se, por um lado, torna-se evidente a divergência de preferências de cada parlamentar em relação ao tipo de política pública investida, reforçando a necessidade de se considerar seu *background* para compreender as motivações; por outro, considerando que houve

uma mudança no Parlamento tocantinense de apenas 29,1% de uma legislatura para outra, somada a uma tendência geral de diminuição do envio de emendas para eventos, deve-se considerar a existência de elementos exógenos que parecem atuar sobre todos os(as) parlamentares no sentido de desmotivar esse comportamento. É importante considerar, então, que a maioria dos(as) parlamentares estiveram presente em ambas as legislaturas e que, mesmo assim, mudaram a forma com que destinam suas emendas em relação a prioridades de tipos de políticas.

Gráfico 7 – Comparativo do tipo de política pública por parlamentar (2015 e 2019)



Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

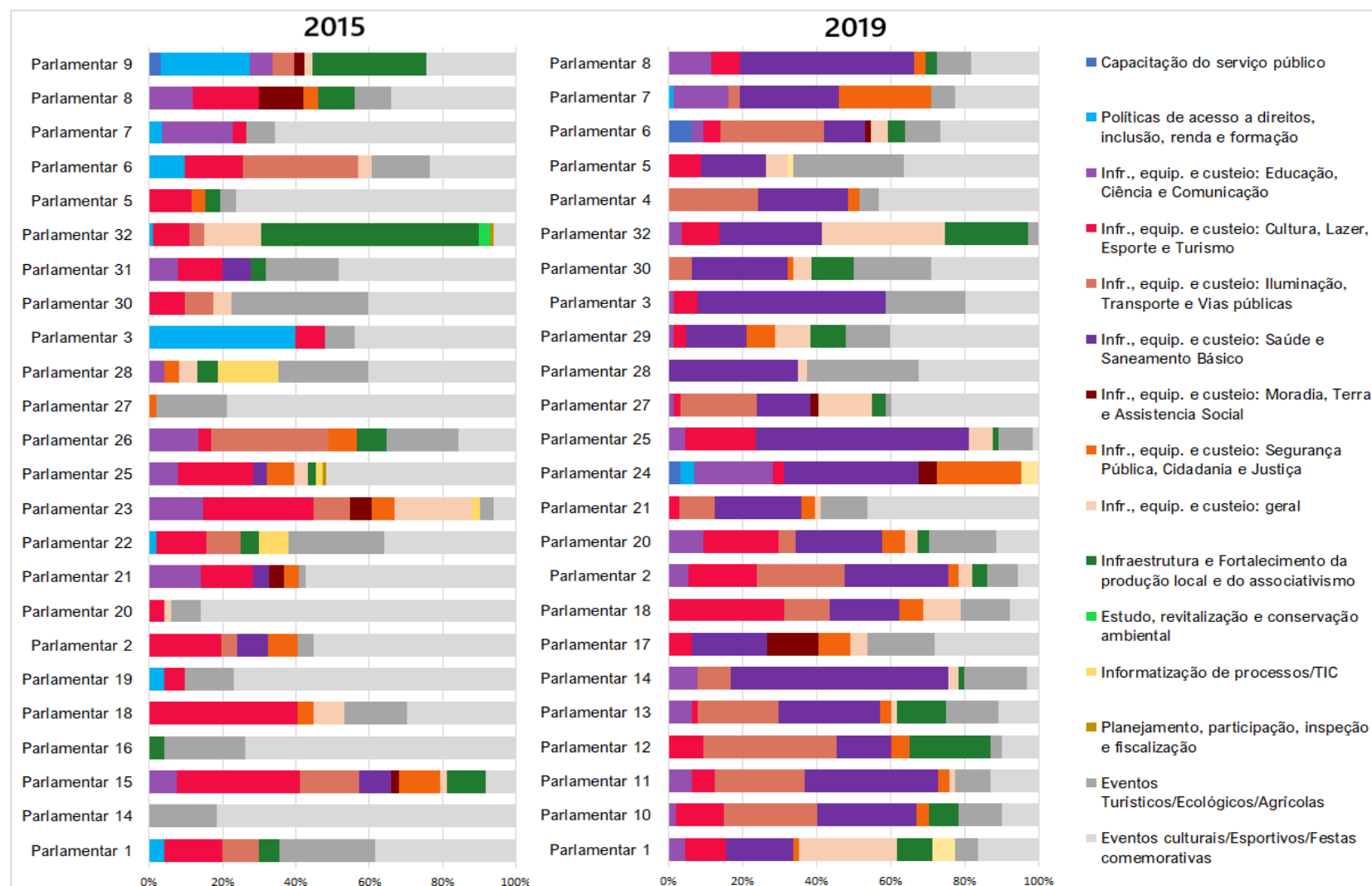
A mesma variação ocorre ao se comparar as mudanças em relação às ações temáticas priorizadas. Dificilmente um parlamentar destinará em todos os anos emendas para as mesmas áreas pelo fato de que, geralmente, essas demandas são pontuais, o que, inclusive, contrariaria os princípios que norteiam uma efetiva alocação de recursos com base na demanda local. Entretanto, ainda foi possível perceber a existência de instituições privadas que são contempladas todo ano, pelo mesmo parlamentar e para o mesmo projeto. Se é possível que estes sejam projetos contínuos, mas considerando a existência de corrupção em torno da utilização das emendas parlamentares, esse comportamento levanta suspeitas não apenas acerca da sua efetividade como instrumento distributivo, mas também sobre sua legalidade.

O Gráfico 8 demonstra como os padrões de ações temáticas se alteram dentro do mesmo tipo de política pública, mesmo considerando o mesmo parlamentar. Uma vez que as emendas para instituições privadas tendem a se concentrar nas ações temáticas relativas à realização de eventos pontuais (em cinza), esse gráfico possibilita perceber, em cada ano, quais foram as ações temáticas que mais se destacaram.

Ao observar os Gráficos 7 e 8, evidenciam-se algumas questões relativas à própria concepção dos(as) parlamentares a respeito de sua visão acerca do desenvolvimento. Veja-se que mesmo aqueles que conseguem se afastar de uma concentração de recursos nesses eventos aqui destacados como pontuais e com baixo potencial de impacto ainda se mantêm presos a uma visão de investimento pautado em infraestrutura e custeio, como demonstra a preponderância das políticas de infraestrutura econômica e social. Em todos os anos observados, há um descaso pelo investimento em políticas que ampliem acesso a direitos, tanto em relação a projetos de inclusão ou de fortalecimento da própria gestão pública.

É necessário relembrar que políticas públicas devem ser realizadas de forma articulada, justamente por seu potencial de gerar circuitos de influência, ou seja, processos sociais mais amplos, que deem retorno no longo prazo e que tenham potencial de institucionalizar práticas benéficas à população do estado como um todo. Um deslocamento da concentração de convênios destinados à realização de eventos para uma concentração de convênios para obras reflete certo amadurecimento institucional, mas também reflete a dificuldade de se compreender o processo de desenvolvimento como uma expansão de liberdades e de acesso aos equipamentos públicos.

Gráfico 8 – Ações temáticas por parlamentar nas diferentes legislaturas



Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Tabela 18 – Regressão linear com dados de todos os anos

Coefficiente	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-714661	117991	-6.057	1.54e-09
sigla_partMDB	235918	60877	3.875	0.000108
sigla_partPP	313402	93008	3.370	0.000761
sigla_partPPL	283629	63268	4.483	7.60e-06
sigla_partPPS	135975	51067	2.663	0.007789
sigla_partPR	182187	55738	3.269	0.001091
sigla_partPROS	176158	62464	2.820	0.004828
sigla_partPRTB	396141	100403	3.946	8.12e-05
sigla_partPSB	359891	60471	5.952	2.93e-09
sigla_partPSD	137364	60632	2.266	0.023541
sigla_partPSDB	351749	97821	3.596	0.000328
sigla_partPSL	242802	57734	4.205	2.67e-05
sigla_partPT	124496	41783	2.980	0.002907
sigla_partPTB	185792	40229	4.618	4.01e-06
sigla_partPV	269140	52304	5.146	2.82e-07
sigla_partSD	237948	49978	4.761	2.01e-06
campo_ideologicoDireita	NA	NA	NA	NA
campo_ideologicoCentro	NA	NA	NA	NA
campo_ideologicoEsquerda	NA	NA	NA	NA
ocupacao_treAgropecuarista	-1529	36692	-0.042	0.966768
ocupacao_treEmpresário(a)	-39229	34193	-1.147	0.251337
ocupacao_trePolítico	152832	30511	5.009	5.75e-07
ocupacao_treProfessor	211102	58472	3.610	0.000310
ocupacao_treServidor Público	NA	NA	NA	NA
idade	9367	1598	5.861	5.04e-09
sexoMasculino	62786	25612	2.451	0.014280
cor_racaParda	2558	20356	0.126	0.900007
nivel_educEnsino Fundamental Incompleto	76327	40550	1.882	0.059881
nivel_educEnsino Médio Completo	-79630	49572	-1.606	0.108290
nivel_educEnsino Superior Incompleto	NA	NA	NA	NA
nivel_educLê e Escreve	NA	NA	NA	NA
nivel_educPós-graduado	NA	NA	NA	NA
nivel_educSuperior Completo	57667	48863	1.180	0.238012
nivel_educTecnólogo	NA	NA	NA	NA
estadocivilDivorciado(a)	22252	28893	0.770	0.441247
estadocivilSolteiro(a)	21380	25450	0.840	0.400919
uf_nascCE	218729	58520	3.738	0.000189
uf_nascGO	73530	21604	3.404	0.000673
uf_nascMA	NA	NA	NA	NA
uf_nascPR	NA	NA	NA	NA
uf_nascRJ	86833	46301	1.875	0.060823
uf_nascSP	NA	NA	NA	NA
uf_nascTO	NA	NA	NA	NA
uf_nascZZ	NA	NA	NA	NA
anos_experienca	NA	NA	NA	NA

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração própria.

A Tabela 18 apresenta a tentativa de explorar as relações existentes entre o valor das emendas parlamentares individuais e as diferentes características do perfil sociopolítico dos deputados estaduais, de modo a perceber a existência de características específicas que influem no uso concentrado ou dissolvido das emendas, ou melhor, na preferência por projetos de maior impacto local ou pulverização desses recursos.

Os campos com o valor NA indicam um problema denominado multicolinearidade, em que duas ou mais variáveis em um modelo de regressão estão altamente correlacionados, indicando que aquela variável possui um comportamento bem semelhante a outra variável. Em resumo, as covariáveis que tiveram os valores NA como estimativa não possuem relevância para o modelo. É claro que o modelo foi criado para uma análise mais “exploratória” dos dados do que propriamente analítica, sobretudo pela quantidade de variáveis que dificultam uma análise caso a caso, e também pelo fato de não se considerar aqui que uma análise meramente quantitativa dará conta de apreender toda a subjetividade desses indivíduos, seus gostos, preferências e visões de mundo que impactam em seu comportamento. Entretanto, ainda que esse modelo não seja capaz de explicar a totalidade da relação entre o perfil dos(as) parlamentares e o uso das emendas individuais, sobretudo pela dificuldade em obter dados para as legislaturas anteriores de 2015, ele ainda traz alguns elementos que contribuem para a discussão e que estão em consonância com as mudanças observadas pela análise biográfica.

Mesmo que muitas variáveis tenham apresentado relevância estatística, há algumas que se destacam, como a ocupação de político e professor, agregando, respectivamente, R\$ 152.832,00 e R\$ 211.102,00 ao valor da emenda, o que sugere que, em comparação aos demais, os políticos de carreira e ocupações intelectuais tendem a uma menor concentração em termos do valor dos convênios. Ser agropecuarista e empresário ofereceu uma penalidade, respectivamente, de R\$ 1.529,00 e R\$ 39.229,00 ao valor da emenda.

Tabela 19 – Ocupação por legislatura

Ocupação	2015-2018		2019-2022	
	nº	(%)	nº	(%)
Advogado(a)	1	4%	1	4%
Agropecuarista	4	17%	1	4%
Empresário(a)	4	17%	5	21%
Político(a)	10	42%	11	46%
Professor(a)	0	0%	1	4%
Servidor(a) público(a)	5	21%	5	21%
Total	24	100%	24	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.

Elaboração própria.

A seção anterior deste capítulo demonstrou que houve, ainda que ligeira, uma mudança de alteração do padrão de preferência da realização de convênios no que diz respeito ao seu valor. Mesmo que, em geral, haja uma concentração de emendas no valor de até R\$ 100 mil, é possível perceber que nos anos 2015 e 2019, essa faixa recuou em favor das demais. A regressão linear aponta para a relação existente entre a mudança no perfil de ocupação desses parlamentares, destacado da Tabela 19. Houve uma grande diminuição de agropecuaristas e um aumento de parlamentares empresários, de carreira política consolidada e de professor.

Ainda, há a questão levantada pelo aumento de R\$ 9.367,00 na média de valor dos convênios para cada ano de idade, o que poderia fortalecer o argumento de que a experiência política leva a um uso mais eficiente das emendas parlamentares no sentido da sua concentração ou distribuição, principalmente pela ocupação “político” agregar valor considerável. Todavia, conforme a Tabela 20, de uma legislatura para outra houve uma considerável diminuição das faixas etárias mais altas, aumentando a presença de parlamentares mais jovens na 9ª legislatura, ainda que a presença marcante de parlamentares de faixas etárias mais altas sugira uma baixa variação desses parlamentares, com a manutenção desses políticos tradicionais.

Tabela 20 – Faixa etária por legislatura

Idade	2015-2018		2019-2022	
	nº	(%)	nº	(%)
De 31 a 39 anos	2	8%	4	17%
De 40 a 49 anos	3	13%	5	21%
De 50 a 59 anos	9	38%	8	33%
Mais de 60 anos	10	42%	7	29%
Total	24	100%	24	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Estando a idade intimamente ligada à experiência parlamentar, observou-se também, uma expressiva diminuição de parlamentares experientes – com mais de 30 anos de experiência política –, que, em 2015, ocupavam 29% das cadeiras, caindo para 13% em 2019, dando espaço para parlamentares novatos, com apenas um ou dois mandatos exercidos, como é possível perceber na Tabela 21.

A renovação parlamentar, como conceito, é utilizada para tratar a modificação ou troca de parlamentares em oposição à conservação de uma dinâmica política. Marengo dos Santos (2000, p. 7) trata esse fenômeno como “o ingresso de parlamentares em primeiro mandato, sem experiência prévia nos respectivos legislativos”, ou seja, a entrada de *outsiders* na arena política. Entretanto, ela pode ser vista também sob a ótica da entrada daqueles chamados pelo

autor de “políticos profissionais”, políticos de carreira precoce e experiência política que têm maior poder de influência no *policy making*.

Tabela 21 – Tempo de experiência por legislatura

Tempo de experiência	2015-2018		2019-2022	
	Nº	(%)	nº	(%)
Até 4 anos	0	0	3	13%
De 5 a 9 anos	2	8%	3	13%
De 10 a 19 anos	9	38%	9	38%
De 20 a 29 anos	6	25%	6	25%
Mais de 30 anos	7	29%	3	13%
Total	24	100%	24	100%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Como já demonstrado pelos dados, os(as) deputados(as) estaduais que compõem esse universo são, em sua maioria, políticos de carreira experientes, principalmente oriundos do Legislativo de outras esferas e de famílias tradicionais políticas. É possível afirmar, assim, que a atuação parlamentar dentro da Aletto é pautada por um *know how* na criação de políticas públicas advindo de indivíduos dotados de considerável capital político.

Se, por um lado, a concentração do valor das emendas aparece relacionada à questão da idade e, possivelmente, à experiência desses parlamentares, a observação das ações temáticas priorizadas oferece outra interpretação relativa ao uso de emendas parlamentares de forma mais efetiva e madura pela instituição como um todo, como se considera nesta pesquisa: partindo de uma utilização distributivista e para projetos de maior impacto social.

A primeira delas, que se apresenta na Tabela 22, diz respeito à ausência de certos tipos de ações, como as de “Estudo, revitalização e conservação ambiental” e “Planejamento, participação, inspeção e fiscalização”, que já eram escassas em 2015 e se tornaram inexistentes em 2019. Chama atenção visto que essas são bandeiras comumente associadas aos partidos de esquerda, que aumentaram ligeiramente sua presença na Aletto (8%) em relação aos partidos de direita.⁸⁵ Já a segunda observação diz respeito às ações temáticas que tiveram maior alteração percentual na alocação de recursos: infraestrutura e custeio de iluminação, transporte e vias públicas (+5); saúde e saneamento básico (+28%) – ambas com significativo aumento de um ano para o outro; e eventos culturais, esportivos e festas comemorativas, com uma diminuição de 26% em relação a 2015.

⁸⁵ Dados do levantamento desta pesquisa.

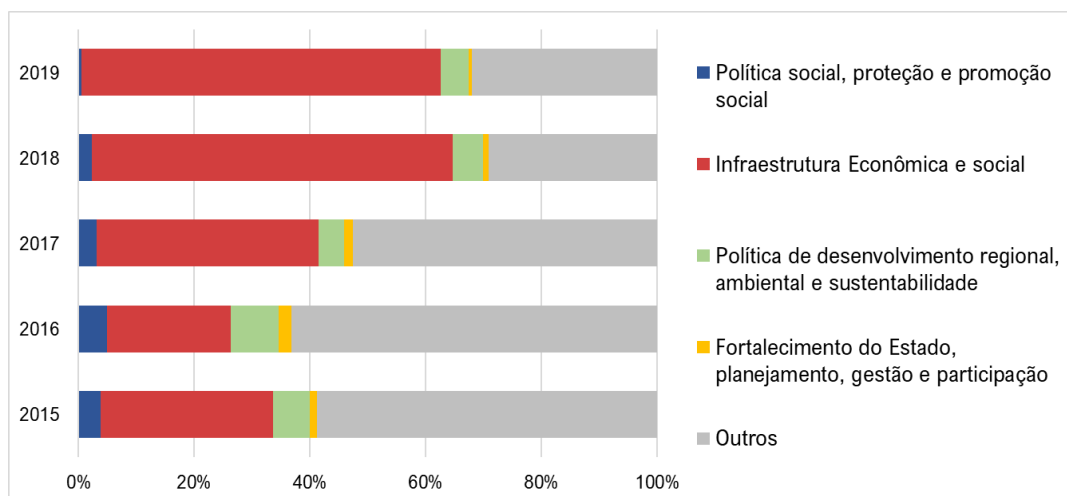
Tabela 22 – Ações temáticas por legislatura

Ação	2015		2019	
	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
Eventos culturais, esportivos, festas comemorativas	R\$ 27.659.000,00	45,6%	R\$ 15.413.500,00	19,7%
Eventos turísticos, ecológicos e agrícolas	R\$ 7.723.000,00	12,7%	R\$ 9.612.500,00	12,3%
Infr. e custeio: cultura, lazer, esporte e turismo	R\$ 7.212.000,00	11,9%	R\$ 6.015.000,00	7,7%
Infr. e fortalecimento da produção local e do associativismo	R\$ 3.735.000,00	6,2%	R\$ 3.795.000,00	4,9%
Infr. e custeio: iluminação, transporte e vias públicas	R\$ 3.286.000,00	5,4%	R\$ 8.065.000,00	10,3%
Infr. e custeio: educação, ciência e comunicação	R\$ 2.706.617,68	4,5%	R\$ 3.410.000,00	4,4%
Políticas de acesso a direitos, inclusão, renda e formação	R\$ 2.237.000,00	3,7%	R\$ 170.000,00	0,2%
Infr. e custeio: geral	R\$ 1.725.000,00	2,8%	R\$ 4.445.000,00	5,7%
Infr. e custeio: segurança pública, cidadania e justiça	R\$ 1.565.000,00	2,6%	R\$ 3.410.000,00	4,4%
Infr. e custeio: saúde e saneamento básico	R\$ 820.000,00	1,4%	R\$ 22.403.975,00	28,7%
Informatização de processos/TIC	R\$ 700.000,00	1,2%	R\$ 400.000,00	0,5%
Infr. e custeio: moradia, terra e assistência social	R\$ 671.000,00	1,1%	R\$ 730.000,00	0,9%
Estudo, revitalização e conservação ambiental	R\$ 80.000,00	0,1%	R\$ -	0,0%
Capacitação do serviço público	R\$ 79.000,00	0,1%	R\$ 310.000,00	0,4%
Planejamento, participação, inspeção e fiscalização	R\$ 45.000,00	0,1%	R\$ -	0,0%
ND	R\$ 408.000,00	0,7%	R\$ -	0,0%
Total	R\$ 60.651.617,68	100,0%	R\$ 78.179.975,00	100,0%

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Essas alterações no montante recebido por ações temáticas, devido ao volume do valor alocado, que é muito superior ao reservado a apenas um parlamentar, demonstra a existência de preferências compartilhadas entre os(as) parlamentares, relativas à priorização dessas áreas em detrimento das emendas para eventos culturais, esportivos e festas comemorativas. Em relação aos investimentos no tipo de política pública de infraestrutura e econômica social, o Gráfico 9 demonstra que essa é uma alteração que pouco se relaciona ao perfil, na medida em que esse padrão tem sofrido alterações ano a ano. Em 2018, inclusive, já se observava uma grande semelhança entre as preferências de alocação de recursos com o novo perfil de parlamentares da 9ª legislatura.

Ao se comparar o primeiro ano de cada legislatura, por mais que não seja possível estabelecer uma relação direta entre as preferências dos(as) parlamentares, dada sua expressiva variação no decorrer do anos, ainda é possível refletir sobre o padrão de alocação regional desses recursos (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Tipos de política pública por ano

Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Nesse sentido, o primeiro ano é fundamental para se pensar as possibilidades de associação com práticas de conexão eleitoral, com uma maior possibilidade de que os compromissos firmados durante as eleições sejam cumpridos logo de início, sob o risco de gerar atritos políticos ou até interromper uma lógica de reciprocidade.

Não sendo possível fazer qualquer afirmação nesse sentido a partir da leitura desses dados, entretanto, ao se comparar 2015 com 2019, percebem-se alterações pontuais na distribuição regional dos recursos via emendas parlamentares. Como já demonstrado, nos últimos cinco anos, as emendas se concentravam em municípios específicos, principalmente Palmas, Araguaína, Porto Nacional, Tocantinópolis e Araguatins, sendo que os três primeiros são os que mais agregam valor total ao PIB do estado. A Figura 3 a seguir, no mesmo sentido, apresenta a distribuição percentual de emendas por microrregião, demonstrando sua concentração da mesorregião ocidental do Tocantins.

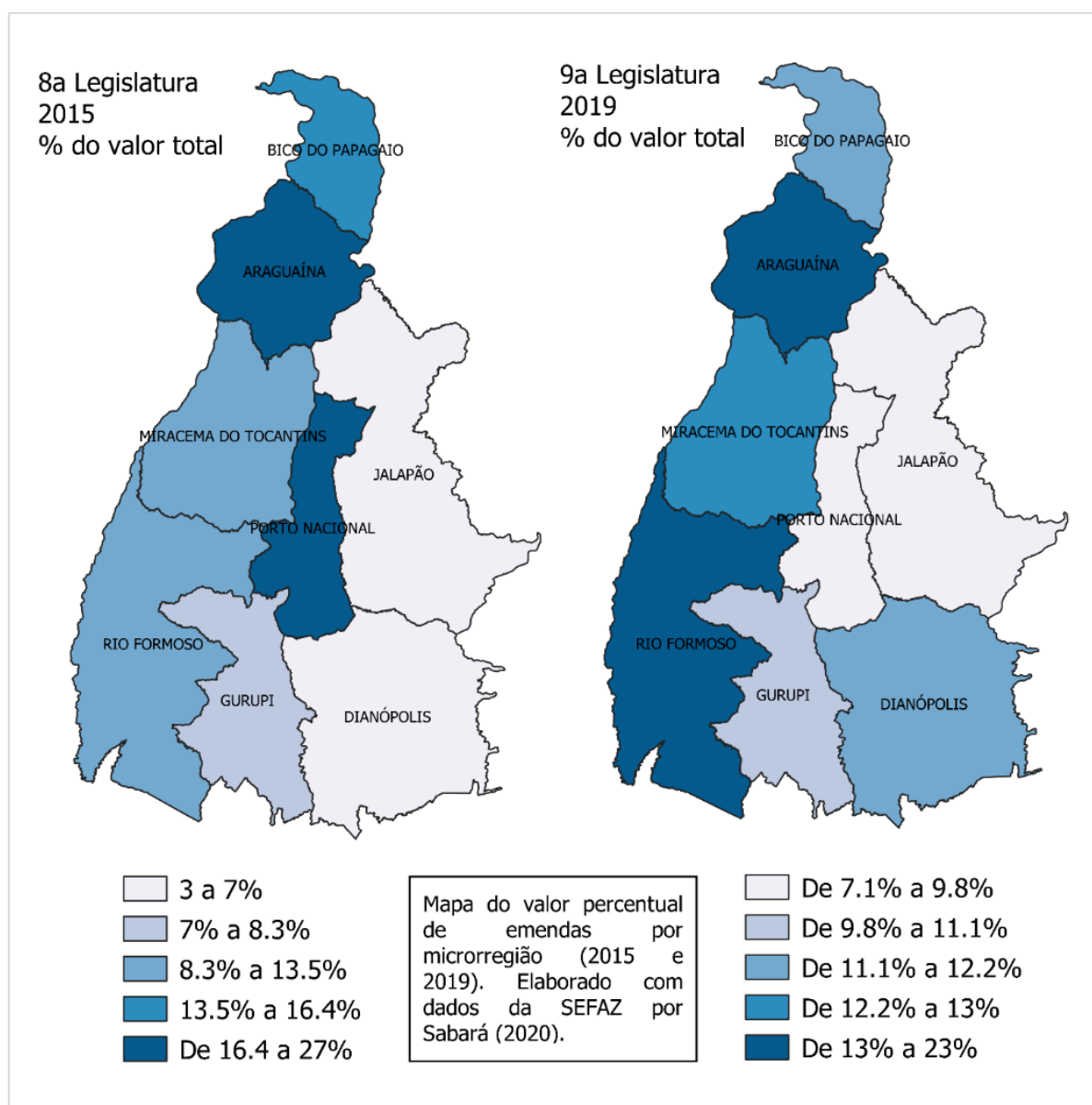
O montante em valor das emendas foi dividido em cinco segmentos de quartis sobre o valor percentual total de cada ano de forma a fornecer melhor estimativa visual do padrão de distribuição. Importante lembrar que nos mapas não estão inclusos aqueles valores destinados à realização de projetos em vários municípios, pois em muitos casos, eles não estavam discriminados. Nesse sentido, não estão inclusos R\$ 7.681.000,00 em 2015 e R\$ 10.747.000,00 em 2019.

Em 2015 houve uma concentração de emendas na porção ocidental do Tocantins, o que também ocorreu em 2019, com um aumento de emendas destinadas principalmente para as microrregiões de Rio Formoso e Dianópolis. Essa diferenciação é pontual, pelo fato de que a

porção ocidental do Tocantins também concentra os municípios com menor IDH-M (PNUD, 2010; Figura 2) e baixos PIB *per capita* (TOCANTINS, 2017).

Por outro lado, ao se comparar 2019 com 2015, percebe-se uma grande diminuição de emendas para a microrregião de Porto Nacional, onde se inclui a capital da cidade. O mapa destaca algumas regiões que, em geral, são negligenciadas com envio de recursos, como a microrregião do Jalapão e Gurupi, que aparecem em ambos OS períodos com baixos valores, e Dianópolis, que conseguiu aumentar a sua participação no valor total de 3% a 7% em 2015 para 12,2% a 13%.

Figura 3 – Distribuição percentual de emendas por microrregião



Fonte: Base de dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Em geral, os mapas apresentam um processo de desconcentração regional na alocação desses recursos. Pela legenda, percebe-se que em 2015 havia microrregião que sozinha concentrava 27% dos recursos das emendas parlamentares (o valor máximo), diminuindo para 23% em 2019, valor que ainda é alto. Ganha destaque, ainda, a diminuição na presença da microrregião de Porto Nacional, que concentrava esses 27% em 2015, e em 2019 passou a receber de 7,1% a 9,8% do valor total das emendas. É possível que isso esteja relacionado ao aumento expressivo da preferência pela realização de convênios com órgãos públicos em comparação às entidades privadas de interesse público, uma vez que a maioria tem suas sedes na capital.

Enquanto a microrregião de Araguaína se mantém nas maiores faixas percentuais em ambos os anos, Miracema e Bico do Papagaio têm se mantido em faixas medianas. Fica evidente que há regiões que estão melhor representadas na Aleta ou que alcançam um maior diálogo com os(as) parlamentares na articulação desses convênios. Considerando os dois anos analisados, é possível perceber uma tendência de maior equiparação regional em termos percentuais totais dos recursos de emendas parlamentares.

Ainda que o Legislativo tocantinense seja caracterizado por um conjunto normativo que o coloca em posição de passividade e reatividade, as emendas parlamentares individuais, como um instrumento do parlamentar para uma distribuição autônoma de recursos, tem claro potencial para atenuar as desigualdades regionais e contribuir com o desenvolvimento do Estado, ressaltando a importância da classe política na propositura de políticas públicas dentro das suas competências. Afinal, a mudança institucional e a mudança da realidade local ocorre não apenas pela ruptura com práticas nocivas ao bom uso do dinheiro público – como a escolha de instituições sérias para executar os projetos ou de municípios em situações mais graves de gestão fiscal; mas também por meio da manutenção das boas práticas, expressas na diminuição de convênios para eventos pontuais e priorização de investimento de infraestrutura e equipamentos públicos duráveis.

Pela perspectiva do desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades, a atuação dos deputados estaduais do Tocantins é insatisfatória em relação a criação de um conjunto relevante de iniciativas capazes de promover o desenvolvimento de uma forma mais ampla, com investimentos em Política social, proteção e promoção social; Política de desenvolvimento regional, ambiental e sustentabilidade; e Políticas de Fortalecimento do Estado, planejamento, gestão e participação.

Pelo contrário, com uma atuação voltada para o estabelecimento de convênios ou de infraestrutura econômica e social, ou de convênios diversos que não se encaixam nessas

categorias, é manifesta uma atuação parlamentar que parece estar limitada em termos de compreensão das emendas individuais como instrumento de promoção do desenvolvimento, assim como é caracterizar por se constituir como parte do Orçamento Público.

CONCLUSÃO

Com a ampliação do papel dos governos subnacionais, a partir do processo de descentralização que marcou as últimas décadas, os governos locais receberam maiores atribuições e responsabilidades, não sendo capazes de sanar os desequilíbrios regionais. Por esse motivo, a situação fiscal dos municípios tem sido de uma dependência generalizada dos repasses federais. Diante dessas dificuldades, as emendas parlamentares individuais foram apresentadas como um potencial instrumento de redistribuição de recursos públicos, ainda que os ímpetus supostamente personalistas dos(as) parlamentares a coloquem como “moeda de troca” pelo Legislativo, em troca de apoio político em suas bases eleitorais, e pelo Executivo, como meio de conseguir aprovação de matérias específicas condicionando o seu pagamento.

Ainda carecendo de comprovações empíricas que atestem que sua existência mais prejudica a qualidade da democracia brasileira, considerando os diversos questionamentos dos órgãos de controle e da mídia acerca de sua aplicação e sua licitude, o fato é que, para muitos municípios, essas emendas são essenciais para um maior equilíbrio fiscal. Nesse contexto, a discussão dos(as) parlamentares tocantinenses acerca das emendas impositivas tem girado em torno do reconhecimento da sua relevância e na mudança do seu cálculo (aumento percentual), bem como na flexibilização das regras para estabelecimento dos convênios, principalmente para as prefeituras, o que traria mais celeridade para esses repasses, mas também diminuiria ainda mais as possibilidades de fiscalização.

Cabe destacar que os(as) parlamentares tocantinenses dessas últimas duas legislaturas são políticos de carreira, profissionais com considerável capital político e *know how* na criação de políticas públicas advindas de uma trajetória construída tanto no Executivo, mas principalmente no Legislativo. Todavia, ainda que se trate de agentes políticos experientes, os dados demonstram uma carência de representatividade com base em seu perfil. Constatou-se uma ausência de representantes de cor ou raça preta e indígena, bem como uma sub-representação de gênero, cenário que torna o parlamento tocantinense menos inclusivo e responsivo a demandas específicas de diferentes grupos sociais. Pelo contrário, o perfil médio do parlamentar tocantinense é de homem, casado, branco, com mais de 40 anos, empresário e originário de família de tradição política – achados fundamentais para se pensar o lugar da elite política no estado.

Entretanto, foi possível notar algumas diferenças entre as últimas duas legislaturas. Da 8ª para a 9ª legislatura, houve uma renovação parlamentar de um terço das cadeiras, tanto de

parlamentares *outsiders*, quanto de políticos com experiência apenas no Executivo ou de apenas um mandato anterior. Ao considerar o primeiro ano de cada uma dessas legislaturas, a diferença no padrão de distribuição de tipos de emendas é altíssimo. A respeito disso, apesar de se constatar diferenças marcantes em termos de perfil sociopolítico entre as duas legislaturas, não é possível estabelecer uma relação direta entre o *background* individual de cada parlamentar e suas preferências relativas às emendas parlamentares, no sentido de priorização dos diferentes tipos de política pública.

Apesar de algumas variáveis aparecerem como relevantes para a percepção da tendência à concentração ou distribuição de recursos – como as ocupações empresário e político, que tenderam a uma maior concentração de emendas, aumentando seu valor médio –, na impossibilidade de realizar entrevistas, a compreensão da subjetividade inerente aos processos sociais que impactam nessas decisões ficou prejudicada. Os resultados encontrados nesta pesquisa indicaram que o perfil dos(as) parlamentares não pode, por si só, explicar a totalidade do comportamento parlamentar em relação às decisões acerca do estabelecimento de convênios via emendas parlamentares. Essas mudanças estão menos relacionadas ao perfil individual do que a elementos exteriores e compartilhados entre os(as) parlamentares, uma vez que foi observada a tendência de mudança no padrão de alocação de todos os indivíduos. Essa constatação reforça a importância de se olhar para as organizações considerando as regras formais e informais que regem o jogo político.

Cabe destacar, entretanto, que o perfil apresentado não é, de nenhuma forma, uma constante. Ele está relacionado a mudanças sociais e, por esse motivo, é fundamental investigar o perfil de legislaturas anteriores para acompanhar as mudanças que ocorrem em longo prazo no perfil dos políticos eleitos. As características da classe política não são próprias e tampouco fixas.

Da mesma forma, as características de perfil não fazem com que certos estratos sejam configurados como grupos. Não há como dizer que mulheres tendem a destinar emendas para educação ou que empresários tendem a enviar emendas parlamentares para cavalgadas e agropecuárias. Analisar o comportamento parlamentar a partir desse único fator desconsidera os posicionamentos internos e subjetivos de cada indivíduo. Por outro lado, ainda que essa análise forneça pistas, o olhar da diversidade parlamentar como um grupo agindo dentro dos limites institucionais do processo decisório oferece uma análise mais próxima da realidade.

Nesse sentido, a análise dos regramentos que conduzem o processo decisório ocupou papel central na indicação de elementos exógenos que podem contribuir para a compreensão das decisões relativas à alocação de emendas parlamentares individuais, mas na criação de políticas

públicas como um todo, colocando a qualidade e o desempenho do parlamento tocantinense em xeque. Ainda que tenham ocorrido algumas inovações institucionais para aprimorar esse processo nos últimos anos, o fluxo informacional deficitário e a precária interlocução com a sociedade dificultam o controle social sobre a atividade política e, conseqüentemente, comprometem a capacidade de a opinião pública influenciar o comportamento parlamentar em direção à priorização de certas políticas em detrimento de outras.

A dinâmica atual do processo decisório blinda o parlamentar da necessidade de transparência e diálogo no processo de escolha das entidades e projetos a serem contemplados, dificultando também que os próprios(as) parlamentares tenham conhecimento sobre a atuação um do outro, fazendo com que essa tomada de decisão seja realizada muitas vezes de forma isolada, prejudicando um uso mais estratégico dessas emendas pelo coletivo dos(as) parlamentares. Não é ao acaso que, na leitura dos objetos, constatou-se que vários(as) parlamentares encaminham emendas para um mesmo projeto, da mesma entidade, no mesmo ano – muitos de baixo impacto na realidade local, como a realização de eventos comemorativos.

Essa dificuldade em estabelecer um diálogo para o uso estratégico das emendas mais favorece a interpretação destas como mecanismos de políticas do tipo *pork barrel* do que como um instrumento de redistribuição de recursos. Contudo, o fato de as mudanças no padrão de distribuição de emendas estarem mais relacionadas a uma influência exógena do que endógena ao perfil sugere que esse não é estritamente o caso. Houve, em geral, uma gradual diminuição das emendas destinadas a entidades privadas de interesse social e a priorização de órgãos públicos, bem como uma maior alocação gradual para políticas públicas de infraestrutura econômica e social, principalmente as direcionadas a prover saúde, saneamento básico, iluminação, transporte e vias públicas. Somado a isso, houve uma diminuição gradual de emendas destinadas a eventos em geral, principalmente aqueles relacionados a datas comemorativas, ainda que elas continuem ocupando grande parcela do percentual total em comparação aos demais tipos.

Ademais, em geral, as emendas têm sido utilizadas para a solução de demandas mais pontuais, tendendo a uma pulverização desses recursos quando comparado à realização de projetos de maior envergadura. Ainda que tenha ocorrido um aumento das emendas destinadas a obras, ainda se percebe uma pulverização desses recursos, o que não significa, necessariamente, que os recursos estão sendo mal utilizados. Os convênios para reformas de escolas, hospitais, feiras, estádios, praças, entre outras que estão inclusas nos tipos de políticas de infraestrutura econômica e social, ainda que pequenas, conseguem sanar importantes demandas para a população local e gerar um maior impacto social. A grande questão é que por

muito tempo não são esses tipos de convênios que são priorizados, mas aqueles com menor potencial de impacto duradouro, ainda que reconhecendo a importância de se investir em equipamentos e serviços culturais e turísticos de forma contínua.

As emendas parlamentares individuais não ditam o comportamento dos(as) parlamentares no processo decisório como um todo, uma vez que elas são minoria no orçamento se comparadas às emendas coletivas. Entretanto, seria necessário avaliar empiricamente se seu impacto social nas bases eleitorais seria suficiente para agregar maior custo político na destinação, favorecendo a reeleição e manutenção dos mandatários.

Os dados revelaram também uma má distribuição regional dos convênios, tanto em quantidade quanto em valor, com uma concentração na porção ocidental do Tocantins e uma negligência da porção oriental, principalmente das microrregiões de Rio Formoso e Dianópolis. Apesar de o orçamento público do Tocantins ter como princípio a redução das desigualdades inter-regionais e intermunicipais, segundo o critério populacional, as emendas têm servido ao contrário do que é proposto, com uma concentração em microrregiões e municípios socialmente e economicamente mais bem estruturados.

Por fim, é importante frisar que esta pesquisa tem algumas limitações. Em primeiro lugar, o comportamento parlamentar como um parâmetro de desempenho não pode ser analisado apenas considerando um a dois anos de atividade política, principalmente quando 51% dos representantes têm mais de 20 anos de carreira política. Essas preferências não refletem toda a atuação parlamentar, mas são apenas um pequeno recorte de sua atuação. Para uma leitura mais completa desse cenário, seria imprescindível analisar legislaturas por completo, o que foi impossibilitado pela existência de dados secundários apenas a partir de 2015.

Ainda assim, os dados apresentam a necessidade de repensar mecanismos que possibilitem um uso mais eficiente e racional dos recursos das emendas parlamentares individuais, ainda que de forma pontual e pulverizada. Seria preciso estabelecer um processo de comunicação mais eficiente entre população e parlamentar visando promover um espaço de diálogo sobre os projetos e regiões a serem priorizadas, sem ferir a autonomia de decisão do parlamentar.

É totalmente possível que melhores práticas sejam adotadas no processo de escolha de entidades e objetos de convênio. Maior controle social é fundamental para garantir que esses recursos sejam alocados de forma mais transparente e adequada, fortalecendo uma cultura de *compliance* e aumentando a eficiência e o melhor uso do dinheiro público.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo, Edunesp/Edusp, 2001.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf> Acesso em: 15 maio 2019.

ABREU, Diego. TSE confirma cassação de governador do Tocantins e convoca nova eleição. **G1 Tocantins**, Brasília, 8 set. 2009. Disponível em: <https://glo.bo/2XGaU2t> Acesso em: 21 fev. 2020.

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 515-540, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8068/6857> Acesso: 1 jun. 2019.

ABREU, Welles Matias; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 3, p. 269-286, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/50/46> Acesso em: 1º jun. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 33, p. 165-183, 1994.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a12n33.pdf> Acesso: 3 maio 2019.

ALETO – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO TOCANTINS. **Parecer nº 154/13-PGA/AL, de 15 de agosto de 2013**. Relatório da Procuradoria sobre o Projeto de Emenda Constitucional n.º 2, de 19 de junho de 2013, processo n.º 00341/2013 [EC n.º 27]. Palmas, Tocantins, Aletto, 2013.

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2960309.pdf?refreqid=excelsior%3Aa45303a30ccb1588f7ce5890e48e3dba> Acesso em: 20 maio 2019.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

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

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-258200000300003&script=sci_abstract&tlng=es Acesso em: 1º jun. 2019.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, p. 23-83, 2001.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos Aslegis**, v. 40, 2006.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e *accountability*. **Lua Nova**, n. 55-56, p. 85-103, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf> Acesso em: 6 out. 2019.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, v. 44, n. 1, 2001.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39> Acesso em: 28 maio 2019.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. **Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v47n3/a04v47n3.pdf> Acesso: 01 jul. 2019.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

AZAMBUJA, Edson. Emendas para festas sub judice. [Entrevista concedida a Aline Sêne em 31 de março de 2017]. **Jornal do Tocantins**, Palmas, 31 mar. 2017. On-line. Disponível em: <https://www.jornaldotocantins.com.br/editorias/politica/emendas-para-festas-sub-judice-1.1250124> Acesso: 21 mar. 2020.
bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Edusp, 2009b.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, v. 41, p. 137-167, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978> Acesso em: 31 maio 2019.

BOSCHI, Renato R. Elites parlamentares e a agenda pós-neoliberal: Brasil e Chile. In: Elites parlamentares na América Latina. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

BOTTOMORE, Tom. **As elites e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 101-115, 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos internacionais. Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Promulgação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n.º 510 de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Brasília: CNS, 2008. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao_federal_30anos_53_ed.pdf?Sequence=158 Acesso em: 6 maio 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento**. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019> Acesso: 7 jan. 2020.

BRYMAN, Alan. **Social research methods**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BUCAR, Stalin. **Fala em Plenário**. Arquivo digital da Assembleia Legislativa do Tocantins. Palmas: Aletto, 14 ago. 2013. Audiovisual.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, p. 121-151, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003 Acesso em: 1º maio 2019.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108181/000948500.pdf?Sequence=1>
Acesso em: 3 maio 2019.

CAVALCANTE, Maria do E. S. Rosa. **Tocantins: o movimento separatista do Norte de Goiás – 1821-1988**. São Paulo: Anita, 1999.

CAVALCANTE, Maria do Espírito Santo Rosa. **O discurso autonomista do Tocantins**. São Paulo: Edusp, 2003.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.

CHIZZOTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

COSTA, Lailton. Via Avaritia aponta que 9,2 mil ton de “asfalto fantasma” teriam sido pagas pelo Estado à Brasil PAV. **Jornal do Tocantins**, Palmas, 8 nov. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2XHm07F> Acesso em: 10 jan. 2020.

COSTA, Luiz Domingos; CODATO, Adriano (Org.). Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/bfwrk/epub/marengo-9788538603849.epub>. Acesso em: 2 set. 2019.

DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DIÁZ, Araceli Mateos. Los estudios sobre elites parlamentarias: el caso latinoamericano. *In: ANASTASIA, Fatima et al. (Org.) Elites Parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2009.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. The new institutionalism in organizational analysis. *In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991. p. 1-38. Disponível em: https://woodypowell.com/wp-content/uploads/2012/03/5_dimaggioandpowell_intro.pdf Acesso em: 31 maio 2019.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **era – Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/viewFile/37123/35894> Acesso em: 31 maio 2019.

ECKSTEIN, Harry. Case study and theory in political science. *In: GOMM, Roger et al. Case study method*. New York: Sage, 2000. p. 119-164.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v45n2/10790.pdf> Acesso em: 2 maio 2019.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal 2019**: ano base 2018. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf Acesso em: 3 fev. 2020.

FREIRE Júnior rompe com Siqueira e Eduardo. **Folha do Bico**, Araguatins, 8 jun. 2013. Disponível em: <https://www.folhadobico.com.br/freire-junior-rompe-com-siqueira-e-edurado/> Acesso em: 23 fev. 2020.

FREIRE JÚNIOR, José dos Santos. **Fala em Plenário**. Arquivo digital da Assembleia Legislativa do Tocantins. Palmas: Aletto, 12 jun. 2013. Audiovisual.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para discussão n.º 706, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2000. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2339/1/TD_706.pdf Acesso: 25 jun. 2019.

GONTIJO, Arimar Colen; MAIA, Claudia Santos Castro. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 11, n. 4, p. 13-30, 2004. Disponível em: <http://www.rabaneda.adv.br/download/Sistemas%20de%20Informa%20e3o%20no%20Processo%20Decis%20rio/4%20-%20Modelos%20de%20Tomada%20de%20Decis%20e3o.pdf> Acesso em: 7 maio 2019.

GRILL, Igor Gastal; DOS REIS, Eliana Tavares. **Elites parlamentares e a dupla arte de representar**: intersecções entre “política” e “cultura” no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

GRYNSZPAN, Mario. **Ciência política e trajetórias sociais**: uma sociologia histórica da teoria das elites. Rio de Janeiro: FGV, 1999. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/84.pdf Acesso em: 28 abr. 2019.

HABERMAS, Jürgen. “Nesta crise, devemos agir com o conhecimento explícito do nosso não conhecimento”. [Entrevista concedida a] Nicolas Truong. **Le Monde**, Paris, 10 de abril de 2020. On-line. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/10/jurgen-habermas-dans-cette-crise-il-nous-faut-agir-dans-le-savoir-explicite-de-notre-non-savoir_6036178_3232.html Acesso em: 20 abr. 2020.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf> Acesso em: 1º maio 2019.

HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HEINZ, Flávio; CODATO, Adriano. A prosopografia explicada para cientistas políticos. *In*: PERISSINOTTO; Renato; CODATO, Adriano (Org.). **Como estudar elites**. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico (2010)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadct/brasil> Acesso em: 22 abr. 2019.

INÁCIO, Magna; ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Fabiano. Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovação. **Revista do Legislativo**, v. 43, p. 130-157, 2010. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/43/09_parlamento_na_atualidade.pdf Acesso em: 2 jun. 2019.

INÁCIO, Magna; MENEGUIN, Fernando Boarato. Desempenho do poder legislativo: como avaliar? 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502843/TD155-FernandoMeneguina-MagnaInacio.pdf?sequence=1> Acesso em: 30 jun. 2019.

INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio. Estudos legislativos no Brasil. *In*: RENNÓ, Lucio; INÁCIO, Magna. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

JOHNSON III, Ollie A. Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99). **Estudos afro-asiáticos**, n. 38, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-546X2000000200001&script=sci_arttext Acesso em: 21 abr. 2020.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 337-365, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26418.pdf> Acesso em: 15 abr. 2019.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**. Petrópolis: Vozes, 2016.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Coligações Partidárias na nova democracia brasileira**. Perfis e tendências. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da UNESP, 2010.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Revista Estudos Históricos**, v. 13, n. 24, p. 227-250, 1999.

LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara de Souza (Org.) **A lógica das eleições municipais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIJPHART, Arend. II. The comparable-cases strategy in comparative research. **Comparative Political Studies**, v. 8, n. 2, p. 158-177, 1975. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001041407500800203?Journalcode=cpsa> Acesso em: 3 fev. 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56> Acesso em: 1º jun. 2019.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf> Acesso em: 31 maio 2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva. **Revista Plenarium**, p. 41-56, 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=20979> Acesso em: 12 abr. 2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v48n4/28478.pdf> Acesso em: 4 maio 2019.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. Estados em vias de integração e de desintegração. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 14, p. 59-77, 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n14/v6n14a05.pdf> Acesso em: 30 maio 2019.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/141_0.pdf Acesso em: 1 jun. 2019.

MAINWARING, Scott; SAMUELS, David. **Federalism, constraints on the central government, and economic reform in democratic Brazil**. Notre Dame: Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MELO, Ana Lúcia Aguiar. **A intervenção Legislativa no orçamento da União: implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional**. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5571/000428092.pdf?sequence=1%20> Acesso em: 15 abr. 2019.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-%20002734/publico/LARA_MESQUITA.pdf Acesso em: 15 abr. 2019.

MESSENBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/13851> Acesso em: 12 abr. 2019.

MIRANDA, Eduardo Soncini. **Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário: o caso do Paraná (1998-2011)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/30580> Acesso em: 15 abr. 2019.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 371-394, 2005.

MUNIZ, Jerônimo O. Preto no branco?: mensuração, relevância e concordância classificatória no país da incerteza racial. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 251-282, 2012.

NEE, Victor. Norms and networks in economic and organizational performance. *In*: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (Ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NIJKAMP, Peter; ABREU, Maria Agneta. **Regional development theory**. Vrije Universiteit, Faculty of Economics and Business Administration, p. 202-207. Disponível em: <http://degree.uvu.nl/repec/vua/wpaper/pdf/20090029.pdf>

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97> Acesso em: 3 fev. 2019.

NOVAIS, Raquel. Casa de vidro. A TV Assembleia e o desenvolvimento institucional do legislativo mineiro. *In*: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. (Org.) **Assembleia Legislativa e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais 1990-2009**. Belo Horizonte: ALMG, 2009.

OLIVEIRA, Ricardo Costa et al. Família, parentesco, instituições e poder no Brasil: retomada e atualização de uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, n. 11, p. 165-198, 2017.

PACHECO, Regina. **Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. Burocracia e Política no Brasil: Desafio da Ordem Democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

PAIVA, Denise; HENRIQUE, Ana Lúcia; SILVA, Gabriela Peixoto Vieira. Atuação das mulheres no Poder Legislativo federal e estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. **Cadernos ADENAUER XVI**, n. 3, p. 167-182, 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v45n2/10789.pdf> Acesso em: 4 maio 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v45n2/10789.pdf> Acesso: 4 mai. 2019.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; CODATO, Adriano Nervo (Ed.). **Como estudar elites**. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

PERISSINOTTO, Renato. **As elites políticas**: questões de teoria e método. Curitiba: Ibpex, 2009.

PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano. Apresentação: por um retorno à sociologia das elites. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 7-15, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n30/02.pdf> Acesso em: 20 abr. 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano (RDH)**. New York: PNUD, 2011. Disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_pt_complete.pdf Acesso em: 27 jan. 2020.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do desenvolvimento humano no brasil**: ranking. Brasília: PNUD; FJP; Ipea, 2020. On-line. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/> Acesso em: 25 fev. 2020.

PRAÇA, Sérgio. **Conversão institucional**: Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil, 1987-2008. São Paulo: Annablume, 2013.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. editora FGV, 2015.

REED, Michael I. **The sociology of organizations**: themes, perspectives and prospects. [S.l.]: Harvester Wheatsheaf, 1992.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, n. 10, p. 89-100, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/3587> Acesso em: 25 maio 2019.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabricio. **O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual**. Opinião pública, v. 18, n. 2, p. 255-277, 2012.

ROCHA, Marta Mendes da; ANASTASIA, Fátima. Modelos de democracia e percepção das elites parlamentares na América Latina. In: ANASTASIA, Fátima et al. (Org.) **Elites Parlamentares na América Latina**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

RODRIGUES, Leôncio M. **Mudanças na classe política brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009a. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/h6kh6/pdf/rodrigues-9788579820113.pdf> Acesso em: 2 jun. 2019.

RODRIGUES, Leôncio M. Partidos, ideologia e composição social. **RBCS**, v. 17, n. 48, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcso/v17n48/13948.pdf> Acesso em: 2 set. 2019.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: RUA, Maria G.; CARVALHO, Maria. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo, 1998.

SABBAG, César. **Orçamento e desenvolvimento**. São Paulo: Millennium, 2006.

SAINT-MARTIN, Monique de. Da reprodução às recomposições das elites: as elites administrativas, econômicas e políticas na França. **Tomo**, n. 13, p. 43-74, 2008. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/download/467/383> Acesso em: 29 abr. 2019.

SÁNCHEZ, Francisco; RIVAS, Cristina. Patronos socio económicos de la elite legislativa y democracia em América Latina. In: ANASTASIA, Fátima et a. (Org.) **Elites Parlamentares na América Latina**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

SANTOS, André Luiz Marengo dos. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946-1998]**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/77818> Acesso em: 28 abr. 2019.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes (Org.). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. **A dinâmica legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma Legislatura**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: <http://senador.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf> Acesso em: 3 maio 2019.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04> Acesso em: 28 abr. 2019.

SEKARAN, Uma. **Research methods for business**. West Sussex: Hoboken. 2003.
 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SÊNE, Aline. Jornal do Tocantins destaca destinação excessiva de recursos via emenda parlamentar. **Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**, Notícias, Palmas, 30 out. 2017. Site. Disponível em: <https://bit.ly/2XIjyO6> Acesso: 21 mar. 2020.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Structure-induced equilibrium and legislative choice. **Public Choice**, New York, n. 37, p. 503-519, 1981.

SILVA, Mônica Aparecida Rocha; CILLI, Michelle Araújo Luz. Poder Legislativo e desenvolvimento: uma análise das proposições de parlamentares do Estado de Tocantins. *In*: SILVA, Mônica Aparecida Rocha; CILLI, Michelle Araújo Luz. **Poder Político e Políticas Públicas**: desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento. Palmas: EDUFT, 2017.

SILVA, Otavio Barros da. **Breve história do Tocantins e de sua gente**: uma luta secular. Araguaína: Solo, 1997.

SIMONI JUNIOR, Sergio; DARDAQUE, Rafael Moreira; MINGARDI, Lucas Malta. A elite parlamentar brasileira de 1995 a 2010: até que ponto vai a popularização da classe política? **Colombia Internacional**, n. 87, p. 109-143, 2016. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint87.2016.05> Acesso em: 1º maio 2019.

SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Disponível em: <http://www.rochelleterman.com/comparativeexam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Skopcol.pdf> Acesso em: 3 maio 2019.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 14, n. 3, art. 2, p. 414-433, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n3/v14n3a03.pdf> Acesso em: 22 fev. 2020.

SOUZA, Celina Maria de. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v46n2/a06v46n2.pdf> Acesso em: 1º jun. 2019.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023.pdf> Acesso em: 27 maio 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 10 mar. 2019.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf Acesso: 30 jul. 2019.

SOUZA, Marcela Tavares; SILVA, Michelly Dias; CARVALHO, Rachel. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, v. 8, n. 1, pt. 1, p. 102-6, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/eins/v8n1/pt_1679-4508-eins-8-1-0102 Acesso em: 5 maio 2019.

SOVERAL, Fabrício. Depois da renúncia de Siqueira, deputado volta a ser governador. **G1 Tocantins**, Brasília, 4 abr. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2014/04/depois-da-renuncia-de-siqueira-deputado-volta-ser-governador.html> Acesso: 21 fev. 2020.

STEPAN, Alfred C. Federalism and democracy: Beyond the US model. **Journal of Democracy**, v. 10, n. 4, p. 19-34, 1999. Disponível em: <https://unpabimodal.unpa.edu.ar/bibliografia/00-A0189/00-A0189.pdf> Acesso em: 26 maio 2019.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 4 maio 2019.

STONE, Lawrence. Prosopografia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a09v19n39.pdf> Acesso em: 15 mar. 2019.

STREEK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Ed.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. New York: Oxford University Press, 2005.

TANG, Shiping. **A general theory of institutional change**. London: Routledge, 2011.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Tocantins. **Proposta de Emenda Constitucional nº 27, de 15 de outubro de 2014 – Processo 00341/213**. Modifica o § 2º do art. 15, acrescenta o § 10 do art. 80 e, ainda, acrescenta o art. 80-A, todos da Constituição Estadual, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. Palmas, TO: Aleto, 2014.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Tocantins. **Proposta de Emenda Constitucional nº 14, de 23 de agosto de 2016 – Processo 00298/2016**. Acrescenta o art. 17-A na Constituição do Estado do Tocantins. Palmas, TO: Aleto, 23 ago. 2016a.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Tocantins. **Proposta de Emenda Constitucional nº 15, de 23 de novembro de 2016 – Processo 00354/2016**. [Tramitação de Urgência]. Altera dispositivos do artigo 41 e 81 da Constituição Estadual e dá outras providências. Palmas, TO: Aleto, 23 nov. 2016b.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Tocantins. **Projeto de Lei nº 17, de 25 de abril de 2017 – Processo 00105/2017**. Cria o Fundo de Alocação de Recursos das Emendas Parlamentares e adota outras providências. Palmas, TO: Aleto, 31 maio 2017.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Tocantins. **Proposta de Emenda Constitucional nº 1, de 20 de fevereiro de 2018** – Processo 00021/2018. Altera o artigo 81 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução orçamentária que específica. Palmas, TO: Aletto, 20 fev. 2018a.

TOCANTINS. **Decreto nº 5.816, de 10 de maio de 2018**. Regulamenta a Lei Federal 12.019 [...]. [Dispõe sobre procedimentos para convênios com OSCIPs]. Diário Oficial. Tocantins, 2018b. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/435792/> Acesso: 26 abr. 2020.

TOCANTINS. **Decreto nº 5.815, de 9 de maio de 2018**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos do Governo do Estado do Tocantins mediante convênios, e adota outras providências. Diário Oficial. Tocantins, 2018c. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/435791/> Acesso: 26 abr. 2020.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins de 1989**. Palmas: Aletto, 2019a.

TOCANTINS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Tocantins**. Palmas: Assembleia Legislativa do Tocantins, 2019b.

TOCANTINS. Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins. **PIB Municipal – Resultados 2017**. Palmas: Sefaz, 2019c. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/484061/> Acesso: 26 abr. 2019.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Tocantins. **Projeto de Lei nº 411, de 27 de novembro de 2019** – Processo 00497/2017. Altera a Lei nº 3.208, de 9 de junho de 2017, que cria o fundo de Alocação de Recursos das Emendas Parlamentares e adota outras providências. [Em tramitação]. Palmas, TO: Aletto, 27 nov. 2019d.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Tocantins. **Proposta de Emenda Constitucional nº 7, de 26 de novembro de 2019** – Processo 00496/2019. Altera o artigo 81 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução orçamentária que específica. Palmas, TO: Aletto, 26 nov. 2019e.

TOCANTINS. **PIB Municipal – 2016**. Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins: Palmas, 2017. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/484060/> Acesso: 04 mai. 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo De Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 123-148, jun. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/viewFile/3720/2968> Acesso: 2 maio 2019.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. **Revista Estudos Legislativos**, n. 5, p. 1-17, 2011. http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/68 Acesso: 2 mai. 2019.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 51, 2010. <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686> Acesso: 2 mai. 2019.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193-217, 2012.

<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a12v20n41.pdf> Acesso: 1 mai. 2019.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**. São Paulo: Edusp, 1998.

VIANNA, Oliveira. **Ensaio inédito**. Campinas: Editora Unicamp, 1991.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Volume 1. Brasília: Editora da UnB, 2000.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

YIN, Robert. **Applications of case study research**. New York: Sage, 2011.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Montante destinado por emendas parlamentares individuais por município (2015 a 2019)

Município	Valor total	%	Município	Valor total	%
Vários municípios	R\$ 50.532.271	11,49%	Taguatinga	R\$ 1.950.000	0,44%
Palmas	R\$ 41.216.704	9,37%	Itapiratins	R\$ 1.910.000	0,43%
Araguaína	R\$ 19.152.393	4,35%	Araguaçu	R\$ 1.885.000	0,43%
Porto Nacional	R\$ 11.115.000	2,53%	Divinópolis do Tocantins	R\$ 1.882.500	0,43%
Tocantinópolis	R\$ 10.300.000	2,34%	Pugmil	R\$ 1.860.000	0,42%
Araguatins	R\$ 9.814.200	2,23%	Esperantina	R\$ 1.830.000	0,42%
Colinas do Tocantins	R\$ 8.783.000	2,00%	São Sebastião do Tocantins	R\$ 1.810.000	0,41%
Miracema do Tocantins	R\$ 8.476.000	1,93%	Goiatins	R\$ 1.785.000	0,41%
Miranorte	R\$ 7.705.000	1,75%	Brasilândia do Tocantins	R\$ 1.710.000	0,39%
Guaraí	R\$ 7.018.725	1,60%	São Miguel do Tocantins	R\$ 1.659.000	0,38%
Pedro Afonso	R\$ 6.077.725	1,38%	Buriti do Tocantins	R\$ 1.640.000	0,37%
Ananás	R\$ 5.870.000	1,33%	Tupiratins	R\$ 1.610.000	0,37%
Augustinópolis	R\$ 5.727.725	1,30%	Marianópolis do Tocantins	R\$ 1.580.000	0,36%
Paraíso do Tocantins	R\$ 5.595.000	1,27%	Pequizeiro	R\$ 1.580.000	0,36%
Itacajá	R\$ 5.135.000	1,17%	Pindorama do Tocantins	R\$ 1.573.000	0,36%
Pau D'arco	R\$ 5.080.000	1,15%	Muricilândia	R\$ 1.555.000	0,35%
Wanderlândia	R\$ 5.057.000	1,15%	Couto Magalhães	R\$ 1.550.000	0,35%
Rio Sono	R\$ 4.765.000	1,08%	Conceição do Tocantins	R\$ 1.540.000	0,35%
Gurupi	R\$ 4.375.725	0,99%	Santa Rosa do Tocantins	R\$ 1.520.000	0,35%
Filadélfia	R\$ 3.940.000	0,90%	Axixá do Tocantins	R\$ 1.510.000	0,34%
Araguacema	R\$ 3.850.000	0,88%	Itaguatins	R\$ 1.508.000	0,34%
Araguanã	R\$ 3.805.000	0,86%	Silvanópolis	R\$ 1.505.000	0,34%
Sítio Novo do Tocantins	R\$ 3.574.600	0,81%	Aurora do Tocantins	R\$ 1.500.000	0,34%
Carrasco Bonito	R\$ 3.530.000	0,80%	Nova Rosalândia	R\$ 1.470.000	0,33%
Xambioá	R\$ 3.525.000	0,80%	Arraias	R\$ 1.450.000	0,33%
Aparecida do Rio Negro	R\$ 3.370.000	0,77%	Sampaio	R\$ 1.450.000	0,33%
Arapoema	R\$ 3.357.725	0,76%	Itaporã do Tocantins	R\$ 1.350.000	0,31%
Colmeia	R\$ 3.275.000	0,74%	Mateiros	R\$ 1.350.000	0,31%
Lagoa da Confusão	R\$ 3.270.000	0,74%	Palmeirante	R\$ 1.345.000	0,31%
Fátima	R\$ 3.210.000	0,73%	Riachinho	R\$ 1.340.000	0,30%
Darcinópolis	R\$ 3.190.000	0,73%	Almas	R\$ 1.280.000	0,29%
Peixe	R\$ 3.134.000	0,71%	Abreulândia	R\$ 1.262.500	0,29%
Alvorada	R\$ 3.110.000	0,71%	Santa Maria do Tocantins	R\$ 1.230.000	0,28%
Bernardo Sayão	R\$ 3.070.000	0,70%	Luzinópolis	R\$ 1.220.000	0,28%
Caseara	R\$ 3.020.000	0,69%	Angico	R\$ 1.210.000	0,28%
Campos Lindos	R\$ 2.980.000	0,68%	Recursolândia	R\$ 1.200.000	0,27%
Formoso do Araguaia	R\$ 2.950.000	0,67%	Santa Terezinha do Tocantins	R\$ 1.195.000	0,27%
Barrolândia	R\$ 2.940.000	0,67%	Tupirama	R\$ 1.120.000	0,25%
Aguiarnópolis	R\$ 2.880.000	0,65%	São Salvador do Tocantins	R\$ 1.100.000	0,25%
Praia Norte	R\$ 2.720.000	0,62%	Santa Tereza do Tocantins	R\$ 1.086.000	0,25%
Santa Fé do Araguaia	R\$ 2.710.000	0,62%	Paraná	R\$ 1.075.000	0,24%

Município	Valor total	%	Município	Valor total	%
Dianópolis	R\$ 2.650.000	0,60%	Jaú do Tocantins	R\$ 1.055.000	0,24%
Novo Acordo	R\$ 2.649.000	0,60%	Maurilândia do Tocantins	R\$ 1.046.000	0,24%
Palmeiras do Tocantins	R\$ 2.615.000	0,59%	Lagoa do Tocantins	R\$ 1.031.000	0,23%
Babaçulândia	R\$ 2.605.000	0,59%	Bom Jesus do Tocantins	R\$ 1.020.000	0,23%
Tocantínia	R\$ 2.520.000	0,57%	Ipueiras	R\$ 995.000	0,23%
Natividade	R\$ 2.515.000	0,57%	Chapada da Natividade	R\$ 940.000	0,21%
Bandeirantes do Tocantins	R\$ 2.510.000	0,57%	Ponte Alta do Bom Jesus	R\$ 930.000	0,21%
Brejinho de Nazaré	R\$ 2.465.000	0,56%	Dueré	R\$ 920.000	0,21%
Cachoeirinha	R\$ 2.450.000	0,56%	São Valério	R\$ 920.000	0,21%
Carmolândia	R\$ 2.430.000	0,55%	Sandolândia	R\$ 905.000	0,21%
Aliança do Tocantins	R\$ 2.400.000	0,55%	Barra do Ouro	R\$ 900.000	0,20%
São Bento do Tocantins	R\$ 2.400.000	0,55%	Fortaleza do Tabocão	R\$ 880.000	0,20%
Ponte Alta do Tocantins	R\$ 2.390.000	0,54%	Presidente Kennedy	R\$ 845.000	0,19%
Aragominas	R\$ 2.320.000	0,53%	Lizarda	R\$ 840.000	0,19%
Piraquê	R\$ 2.265.000	0,51%	Porto Alegre do Tocantins	R\$ 710.000	0,16%
Nazaré	R\$ 2.240.000	0,51%	São Félix do Tocantins	R\$ 670.000	0,15%
Talismã	R\$ 2.204.000	0,50%	Chapada de Areia	R\$ 640.000	0,15%
Palmeirópolis	R\$ 2.190.000	0,50%	Lajeado	R\$ 590.000	0,13%
Figueirópolis	R\$ 2.164.000	0,49%	Combinado	R\$ 480.000	0,11%
Dois Irmãos do Tocantins	R\$ 2.112.500	0,48%	Centenário	R\$ 460.000	0,10%
Nova Olinda	R\$ 2.098.200	0,48%	Novo Alegre	R\$ 450.000	0,10%
Cariri do Tocantins	R\$ 2.080.000	0,47%	Rio da Conceição	R\$ 450.000	0,10%
Goianorte	R\$ 2.080.000	0,47%	Oliveira de Fátima	R\$ 410.000	0,09%
Juarina	R\$ 2.055.000	0,47%	Taipas do Tocantins	R\$ 400.000	0,09%
Pium	R\$ 2.000.000	0,45%	Crixás do Tocantins	R\$ 328.000	0,07%
Monte Santo do Tocantins	R\$ 1.962.500	0,45%	Lavandeira	R\$ 270.000	0,06%
Rio dos Bois	R\$ 1.960.000	0,45%	Novo Jardim	R\$ 160.000	0,04%
Cristalândia	R\$ 1.950.000	0,44%	Sucupira	R\$ 70.000	0,02%
Monte do Carmo	R\$ 1.950.000	0,44%	Santa Rita do Tocantins	R\$ -	0,00%
Total				R\$ 439.938.992,68	100%

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Observação: Esta tabela diz respeito apenas à soma das emendas destinadas por emendas parlamentares, sem discriminar ofícios que foram trocados ou cancelados e, ainda, não inclui, de alguma maneira, cálculos sobre o montante empenhado ou executado.

ANEXO A – Índice de autonomia dos municípios tocantinenses

Município		IFGF		Município		IFGF
1	Alvorada	1,000	71	Itaporã do Tocantins		0,429
2	Cariri do Tocantins	0,884	72	Piraquê		0,426
3	Lajeado	0,824	73	Babaçulândia		0,421
4	Pedro Afonso	0,750	74	Brasilândia do Tocantins		0,418
5	Wanderlândia	0,721	75	Brejinho de Nazaré		0,415
6	Miranorte	0,717	76	Centenário		0,412
7	Gurupi	0,706	77	Jaú do Tocantins		0,411
8	Guaraí	0,704	78	Bandeirantes do Tocantins		0,410
9	Palmas	0,695	79	Almas		0,406
10	Silvanópolis	0,690	80	Dianópolis		0,406
11	Araguaína	0,676	81	São Valério da Natividade		0,405
12	Fortaleza do Tabocão	0,670	82	Tupiratins		0,404
13	Presidente Kennedy	0,669	83	Divinópolis do Tocantins		0,401
14	Lagoa do Tocantins	0,652	84	Aliança do Tocantins		0,398
15	Paraíso do Tocantins	0,640	85	Aragominas		0,395
16	Luzinópolis	0,612	86	São Salvador do Tocantins		0,394
17	Santa Rosa do Tocantins	0,603	87	Fátima, Tocantins		0,386
18	Arraias	0,603	88	Cachoeirinha		0,382
19	São Bento do Tocantins	0,593	89	Taguatinga		0,381
20	Porto Nacional	0,591	90	Dueré		0,379
21	Chapada de Areia	0,590	91	Pequizeiro		0,374
22	Pium	0,589	92	Augustinópolis		0,365
23	Palmeirópolis	0,587	93	Pau-D'arco, Tocantins		0,360
24	Taipas do Tocantins	0,582	94	Angico		0,357
25	Dois Irmãos do Tocantins	0,579	95	Rio dos Bois		0,354
26	Natividade	0,577	96	Araguanã		0,350
27	Aguiarnópolis	0,567	97	Goiatins		0,347
28	Tocantinópolis	0,566	98	Pindorama do Tocantins		0,345
29	Lavandeira, Tocantins	0,566	99	Juarina		0,344
30	Sandolândia	0,562	100	Lagoa da Confusão		0,340
31	Peixe	0,556	101	Sítio Novo do Tocantins		0,340
32	Bernardo Sayão	0,556	102	Araguatins		0,340
33	Darcinópolis	0,551	103	Ananás		0,335
34	Caseara	0,548	104	Porto Alegre do Tocantins		0,330
35	Monte do Carmo	0,544	105	Araguaçu		0,326
36	Marianópolis do Tocantins	0,543	106	Carmolândia		0,322
37	Carrasco Bonito	0,541	107	Novo Acordo		0,321
38	Itapiratins	0,533	108	Novo Jardim		0,320
39	Novo Alegre	0,531	109	Couto de Magalhães		0,312
40	Goianorte	0,526	110	Barra do Ouro		0,293
41	Santa Rita do Tocantins	0,525	111	Formoso do Araguaia		0,284
42	Muricilândia	0,524	112	Aurora do Tocantins		0,281
43	Monte Santo do Tocantins	0,523	113	Tocantínia		0,273
44	Buriti do Tocantins	0,523	114	Colméia		0,273
45	Sampaio	0,519	115	Nova Rosalândia		0,260
46	Palmeiras do Tocantins	0,517	116	Nazaré		0,257
47	Aparecida do Rio Negro	0,504	117	Axixá do Tocantins		0,248
48	Nova Olinda	0,502	118	Araguacema		0,247
49	Santa Terezinha do Tocantins	0,499	119	Ponte Alta do Tocantins		0,246
50	Campos Lindos	0,490	120	Praia Norte		0,242
51	Maurilândia do Tocantins	0,490	121	Crixás do Tocantins		0,233
52	Mateiros	0,488	122	Bom Jesus do Tocantins		0,229
53	Xambioá	0,485	123	São Miguel do Tocantins		0,225
54	Santa Tereza do Tocantins	0,484	124	Rio da Conceição		0,211
55	Miracema do Tocantins	0,481	125	Barrolândia		0,156
56	Talismã	0,480	126	Santa Fé do Araguaia		0,113
57	Chapada da Natividade	0,478	nd	Santa Maria do Tocantins		nd
58	Rio Sono	0,475	nd	Combinado		nd
59	Lizarda	0,473	nd	Cristalândia		nd
60	Arapoema	0,468	nd	Filadélfia		nd

	Município	IFGF		Município	IFGF
61	Conceição do Tocantins	0,465	nd	Ipueiras	nd
62	Palmeirante	0,459	nd	Itaguatins	nd
63	Paraná	0,458	nd	Oliveira de Fátima	nd
64	Colinas do Tocantins	0,457	nd	Ponte Alta do Bom Jesus	nd
65	Itacajá	0,450	nd	Pugmil	nd
66	Esperantina	0,449	nd	Recursolândia	nd
67	Sucupira	0,448	nd	Riachinho	nd
68	Abreulândia	0,437	nd	Santa Maria do Tocantins	nd
69	Figueirópolis	0,433	nd	São Félix do Tocantins	nd
70	São Sebastião do Tocantins	0,431	nd	Tupirama	nd

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Elaboração própria.