



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

MARIA DE NAZARÉ CARDOSO DO CARMO

**AS EMENDAS PARLAMENTARES E SUA INFLUÊNCIA NA REELEIÇÃO DOS
DEPUTADOS FEDERAIS NAS ELEIÇÕES DE 2014**

Belém – Pará
2017

Maria de Nazaré Cardoso do Carmo

AS EMENDAS PARLAMENTARES E SUA INFLUÊNCIA NA REELEIÇÃO DOS
DEPUTADOS FEDERAIS NAS ELEIÇÕES DE 2014

Dissertação Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza.

**Belém – Pará
2017**

Maria de Nazaré Cardoso do Carmo

AS EMENDAS PARLAMENTARES E SUA INFLUÊNCIA NA REELEIÇÃO DOS
DEPUTADOS FEDERAIS NAS ELEIÇÕES DE 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza - UFPA (Orientador)

Prof. Dra. Maria Dolores Lima da Silva - UFPA (Examinador Interno).

Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi - UFPR (Examinador Externo).

Apresentado em: ____/____/____.

Conceito:_____.

**Belém – Pará
2017**

À Deus.

AGRADECIMENTOS

Eis a minha singela gratidão a todos que de alguma forma possibilitaram o término de mais uma etapa da minha vida.

Minha eterna gratidão a Deus por ter me sustentado nos momentos em que o ânimo me faltou, pela capacidade, coragem e saúde para chegar onde nunca imaginei.

A minha família, aos meus pais Maria e Berlim, por serem meu esteio, equilíbrio, lugar seguro, conforto. Ao meu filho Matheus, minha vida, meu companheiro, por todo o amor e parceria nesses anos em que seguimos unidos e felizes, na certeza de que o amor tudo constrói, tudo supera e tudo suporta.

Aos professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, agradeço por compartilharem todo conhecimento, experiências acadêmicas, pela determinação em contribuir para o fortalecimento da Ciência Política. Em especial, minha eterna gratidão ao meu orientador, Professor Carlos Souza, pela paciência, compreensão, disponibilidade e oportunidade de consolidar a pesquisa.

A minha eterna professora Marinalva Maciel, pela parceria, amizade e enorme generosidade.

As minhas companheiras de vida, Fatima Dias e Lidiane Trindade, pela força, apoio incondicional e por serem meus maiores exemplos de superação.

Aos amigos que fiz ao longo desses dois anos, aos colegas da turma de 2014, em especial, Daniel Rufino e Jacqueline Ayres, pela extensão da amizade fora da sala de aula, amigos que ficarão eternizados pelo carinho e cumplicidade forjados em momentos de angústia e alegria compartilhados nesse caminho.

“O começo de todas as ciências é o espanto
de as coisas serem o que são”.

(Aristóteles)

RESUMO

Este trabalho aborda os achados da literatura que comumente associam as emendas parlamentares individuais às políticas distributivas que buscam levar benefícios e apoios aos redutos eleitorais dos legisladores. A base de dados parte das emendas parlamentares individuais dos anos de 2012, 2013 e 2014, e que foram destinadas às bases eleitorais municipais dos deputados reeleitos. O presente estudo analisa se, de fato, há associação entre emenda e voto, mensurando em que medida a alocação de emendas impacta sobre os resultados eleitorais dos reeleitos. O que o esforço analítico empreendido nesta dissertação indica é que é imprescindível reconhecer que a aprovação de emendas gera um impacto importante no resultado eleitoral obtido pelo deputado no município para o qual aprovou emendas, o que aponta a existência de uma conexão eleitoral. No entanto, não foi possível afirmar que elas representam peça fundamental na carreira eleitoral dos políticos, já que as emendas explicam e representam cerca de 24% da totalização do resultado eleitoral dos deputados reeleitos.

Palavras-chaves: Emendas parlamentares individuais, Reeleição, conexão eleitoral.

Abstract

This paper addresses the literature findings that commonly link individual parliamentary amendments to distributive policies that would seek to bring benefits and support to legislators' constituencies. The database is part of the individual parliamentary amendments of the years 2012, 2013 and 2014, which were allocated to the municipal electoral bases of the re-elected deputies. The present study analyzes if there is indeed an association between amendment and vote, measuring to what extent the amendment allocation impacts on the electoral results of reelection. What the analytical effort made in this dissertation indicates is that it is essential to recognize that the approval of amendments generates a significant impact on the electoral result obtained by the deputy in the municipality for which he approved amendments, which indicates the existence of an electoral connection. However, it was not possible to affirm that they represent a fundamental piece in the electoral career of the politicians, since the amendments explain and represent about 24% of the totalization of the electoral result of the reelected deputies.

Keywords: individual parliamentary amendments, Reelection, electoral connection.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Despesa total por categórica econômica, Brasil 2013 a 2015.

Tabela 2: Quantidade e valor das emendas individuais por deputado.

Tabela 3: Quantitativo dos reeleitos emendantes e não emendantes ao orçamento.

Tabela 4: Municípios que receberam maior número de emendas dos reeleitos.

Tabela 5: Valores Amostrais

Tabela 6: Teste Qui-Quadrado

Tabela 7: Ranking dos Coeficientes de correlação versus IDHM 2010, por estado.

Tabela 8: Teste de significância

Tabela 9: Modelo de regressão Linear para estimação do impacto das emendas sobre os votos

Tabela 10: Deputados reeleitos mais votados, eleições 2014

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual dos valores totais por tipo de emendas, Brasil 2015.

Gráfico 2 – Distribuição das emendas individuais locais dos reeleitos.

Gráfico 3 – Distribuição das emendas executadas dos reeleitos por esferas, Brasil 2012-2014.

Gráfico 4 - Evolução das emendas individuais com destino aos estado e município.

Gráfico 5 – Execução de emendas locais por partido, Brasil 2012 a 2014.

Gráfico 6 – Percentual de reeleitos por partido, Brasil 2012 a 2014.

Gráfico 7 – Quantidade de municípios que receberam emendas dos reeleitos.

Gráfico 8 – Diagrama de dispersão entre emenda e voto por estado dos reeleitos, Brasil 2012 a 2014.

Gráfico 9 – Correlação entre emendas e voto dos reeleitos por estado

Gráfico 10 – Reta ajustada de regressão

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dimensões do IDH global.

Figura 2: IDHM brasileiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.2 Problema de pesquisa.....	14
1.2.1 Hipóteses de pesquisa.....	14
1.3 Objetivos.....	15
1.3.1 Geral.....	15
1.3.2 Específicos.....	15
1.4 Metodologia.....	15
1.5 Desenvolvimento do estudo.....	16
2 ASPECTOS TEÓRICOS	18
2.1 A teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional e a Teoria dos jogos.....	18
2.2. As características do Sistema Eleitoral Brasileiro.....	20
2.3 Os debates sobre desempenho parlamentar e reeleição	23
2.4 Emenda individual como estratégia de conexão eleitoral.....	27
3.O PROCESSO ORÇAMENTARIO NO BRASIL	32
3.1 O que são as emendas parlamentares?.....	32
3.2 Como é feito o orçamento.....	34
4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DE PESQUISA	40
4.1 A execução de emendas entre os reeleitos.....	43
4.2 O Desenvolvimento dos Municípios.....	48
4.3 Um breve abordagem sobre a técnica de Correlação.....	52
4.4 A Correlação entre emenda e voto.....	54
4.5 Desenvolvimento municipal e sucesso eleitoral.....	57
4.5.1 Dependência entre IDHM e emenda (Teste Qui-Quadrado)	58
4.6 O impacto das emendas sobre os votos dos reeleitos.....	60
4.6.1 O modelo de Regressão Linear.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	67

Capítulo 1

INTRODUÇÃO

A aprovação de emendas individuais impacta nos resultados dos reeleitos? Quanto? Essas são as principais questões desse estudo. No Brasil as pesquisas sobre a reeleição se dividem entre analisar a renovação da Câmara ou determinar a ambição política dos deputados (SAMUELS, 2000; 2001; 2003; SANTOS, 2003; LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003; 2004).

Poucos são os estudos que avaliam de fato a influência das emendas na reeleição (PEREIRA e RENNÓ, 2001; 2003). Mais que isso, nenhum deles mensura o quanto a emenda contribui para a capitalização de votos. Partindo do pressuposto de que os eleitores se preocupam mais com os benefícios locais do que os demais (estaduais e nacionais) dos seus representantes, o que faz com que a participação dos parlamentares no âmbito nacional, seja orientada pela busca de benefícios que possam ser utilizados no plano local, como forma de alcançar maiores retornos eleitorais (PEREIRA e RENNÓ, 2001). O objetivo deste trabalho é investigar esta conexão eleitoral tendo como foco a utilização da emenda parlamentar individual local, mensurando o quanto estas emendas influenciaram nos resultados dos deputados federais reeleitos. Segundo as afirmações de Pereira e Rennó (2001), os deputados brasileiros para conquistar e manter suas bases eleitorais precisam atender determinadas demandas de seus eleitores e cumprir certas promessas de campanha. Para isso, durante o exercício do mandato, como parte das prerrogativas legislativas, os parlamentares utilizam as emendas orçamentárias como estratégia para se conectar com suas bases eleitorais e manter a fidelidade do eleitor a determinados nomes, reduzindo as incertezas e expandindo suas chances de vitória nos pleitos. Deste modo, o parlamentar é apresentado como gerenciador dos interesses da sua base. Ele se elege e reelege por meio de práticas distributivas, que geralmente acontece por meio da distribuição dos recursos via emendas ao orçamento. Os parlamentares podem focar em um grupo específico de eleitores, beneficiando este grupo em detrimento aos demais. Na literatura norte-americana esta prática é denominada *pork barrel*, a qual se entende como programas governamentais que

visam beneficiar um grupo específico em troca de apoio político a um candidato, tanto por meio de contribuições de campanha, como por meio de voto.

Para esta interpretação o jogo político municipal é marcado por uma situação de prêmio ou castigo, onde os parlamentares que conseguem atender as demandas de seus redutos eleitorais são premiados pelos eleitores na eleição subsequente e aqueles que não conseguem atender as promessas de campanha são castigados nas urnas pelos eleitores municipais. Neste sentido, a emenda individual exerce grande relevância, pois se constitui numa ferramenta importante para o atendimento das demandas das bases eleitorais e para o objetivo da reeleição.

Embora tanto no mundo acadêmico como na mídia não seja raro ouvirmos teses associando positivamente estratégias distributivistas de atuação no parlamento e chances de reprodução político-eleitoral, tal associação ainda está longe de ser devidamente demonstrada com pesquisas empíricas, visto que este permanece sendo um campo pouco explorado na Ciência Política brasileira. Como mostraram Pereira e Rennó (2001), são fartas as hipóteses e questões levantadas sobre o tema, mas muito raras as tentativas de testes empíricos para sustenta-las. Aliás, o próprio modelo utilizado por Pereira e Rennó (2001), por exemplo, identifica que liberação de emendas e reeleição possui associação significativa, mas não é capaz de demonstrar, efetivamente, que uma coisa é a causa da outra. A mensuração mais direta através da metodologia que analisará a relação entre emendas orçamentárias e resultado eleitoral entre os reeleitos, portanto, está entre as contribuições que pretendemos trazer com este estudo.

1.2 Problema de pesquisa

A proposta deste trabalho parte do seguinte problema de investigação:
Existe relação entre a liberação de emendas individuais e os resultados eleitorais (voto) dos deputados nos municípios recebedores das emendas?

1.3 Hipóteses de pesquisa

Para responder ao problema proposto a pesquisa partiu das seguintes hipóteses:

- 1) O número de emendas direcionadas para os municípios é superior ao número de emendas estaduais e nacionais.

- 2) As emendas orçamentárias apresentam maior repercussão eleitoral nos municípios mais pobres e com menor nível de desenvolvimento socioeconômico, possuem maior dependência de políticas clientelistas.
- 3) A prerrogativa das emendas parlamentares é uma estratégia que impacta positivamente no retorno eleitoral dos deputados federais reeleitos.

1.4 Objetivos

1.4.1 Geral

Averiguar a estratégia da conexão eleitoral no Brasil através da relação entre emenda individual e resultado eleitoral dos deputados federais eleitos em 2010 e reeleitos em 2014, analisando as emendas ao orçamento no transcurso das eleições 2010 e 2014, tendo como referência o desempenho na eleição de 2014.

1.4.2 Específicos

- 1) A partir da análise de correlação do coeficiente de Pearson, avaliar a existência de um padrão de conexão eleitoral, na relação entre as variáveis, aprovação de emendas individuais e voto;
- 2) A partir do modelo de análise de regressão linear simples, mensurar o quanto a variável independente “quantidade de emendas aprovadas” explica a variável dependente “resultado eleitoral”;
- 3) Verificar a existência de discrepâncias entre os municípios, estados e regiões na relação entre emendas e votos, agrupando os municípios pelo índice de desenvolvimento humano (IDHM).

1.5 Metodologia

Para atingir os objetivos propostos e medir a relação entre emenda e voto numa dimensão nacional, regional e estadual, utilizamos a técnica estatística de análise de correlação, utilizando o Coeficiente Linear de Correlação de Pearson ® que permite mensurar a força de associação entre duas variáveis distintas. Neste caso, a associação entre quantidade de emenda individual

proposta pelo parlamentar e a votação conquistada no município para qual a emenda foi direcionada. Este método oferece a possibilidade de compreender o fenômeno estudado, pois permite avaliar se a correlação entre estas variáveis é positiva ou negativa e o grau de associação verificado. Em seguida justificaremos a relação entre essas variáveis através do modelo de análise de regressão linear simples, que permitir prever o quanto a variável independente impacta a variável dependente.

1.6 Desenvolvimento do estudo

Para atingir os objetivos propostos a dissertação foi dividida em quatro capítulos principais, sendo que o primeiro aborda as discussões da literatura sobre eleições para o legislativo em sistemas de lista aberta e representação proporcional, enfatizando a teoria da escolha racional, que permite analisar a influência das regras, apontando as estratégias eleitorais dos candidatos. E a Teoria dos jogos que permite a compreensão dos atores no processo de competição e disputa. O capítulo também aborda análises anteriores encontradas na literatura brasileira e também americana. Embora sejam sistemas eleitorais distintos, o desempenho que os parlamentares têm nas suas perspectivas de sucesso eleitoral nos Estados Unidos, os aproxima do caso brasileiro (MAYHEW, 1974; FERREJOHN e FIORINA, 1987).

No segundo capítulo faremos uma abordagem sobre a produção orçamentária e aprovação das emendas. Detalhando o funcionamento do orçamento público. Além disso, também discutiremos sobre como as emendas são tratadas como uma estratégia de conexão eleitoral para maximização das chances de reeleição.

O terceiro capítulo expõe os bancos de dados utilizados, encontrados em sítios eletrônicos, são estes: TSE, Câmara dos Deputados, Siga Brasil, Diap Sileg, e IBGE. Comentaremos também as questões metodológicas da pesquisa, analisando através da estatística descritiva e inferencial, empregando o coeficiente de correlação de Pearson e a regressão linear simples, para medir a força da relação entre as variáveis analisadas e o quanto a variável independente (quantidade de emendas executadas) impacta

a variável dependente (percentual de votos válidos obtido pelo deputado nos municípios).

No quarto e último capítulo analisamos os resultados obtidos, verificando a força da aprovação de emendas e o seu impacto no resultado eleitoral dos reeleitos e se a hipótese da conexão eleitoral se confirma no caso brasileiro. E por fim, apresentaremos as considerações finais deste estudo no qual são comentados os principais resultados desta dissertação.

Capítulo 2

ASPECTOS TEÓRICOS

Neste capítulo há dois objetivos. Primeiro, abordaremos os referenciais teóricos que ofereceram suporte para entender o objetivo de nosso estudo. As principais referências utilizadas foi o neoinstitucionalismo da escolha racional e a teoria dos jogos, relacionando-as com a eleição para o legislativo no Brasil. Além disso, exploraremos também as características do sistema eleitoral brasileiro, o comportamento do parlamentar na câmara dos deputados e o comportamento do eleitor. Em segundo, analisaremos os estudos que enfatizam as motivações individuais para a reeleição. Examinando análises anteriores encontradas na literatura brasileira e também americana.

2.1 A teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional e a Teoria dos jogos

A teoria do neoinstitucionalismo surgiu nos anos 1960 e 1979 nos Estados Unidos como reação a teoria comportamentalista que prevalecia no mundo acadêmico norte americano. Segundo Peres (2008), Hall e Taylor (2003), esta teoria significou uma síntese entre o comportamentalismo e o institucionalismo ao combinar aspectos dessas duas teorias. Com relação ao institucionalismo, foi mantida a centralidade das instituições enquanto explicação dos fenômenos políticos, enquanto que do comportamentalismo, foi mantida a abordagem teórica que leva em conta o individualismo metodológico da teoria da escolha racional. Os teóricos do neo-institucionalismo da escolha racional utilizam, portanto, em suas pesquisas a precisão conceitual com base na orientação empírica de pesquisa, ou seja, a aplicação dos testes quantitativos matemáticos (PERES, 2008).

Segundo Hall e Taylor (2003), o novo institucionalismo da escolha racional surgiu a partir da tentativa de compreender o comportamento do congressista dos Estados Unidos na década de 1970. Meireles (2012), apoiando-se em Tsebelis

(1998), afirma que todas as variações da teoria da escolha racional convergem em algum momento para a ideia de que há uma racionalidade perfeita, isto é, correspondência ótima entre meios e fins. Nesse sentido, a teoria da escolha racional consiste na melhor ferramenta de estudo no que se refere às interações mediadas por instituições, ou seja, quando os agentes envolvidos não podem se desviar das chamadas “regras do jogo” sob risco de retaliação ou punição (MEIRELES, 2012). Nesse sentido, as ações individuais ou racionais são consideradas adaptações ótimas em relação a um contexto institucional.

A teoria dos jogos ou como também é conhecida “jogos de estratégia”, dialoga com o neoinstitucionalismo da escolha racional, mantendo os mesmos pressupostos: o individualismo, a racionalidade instrumental e o ordenamento transitivo de preferências.

Meireles (2012), apoiando-se em Tsebelis (1998), também aborda os chamados “desvios da racionalidade” ou desacordos entre observador e agente – os “jogos ocultos”. Estes são de dois tipos: os jogos de múltiplas arenas e os de projetos institucionais. No primeiro conceito, o resultado ou retorno/pagamento (*payoff*) de uma arena decisória pode ser alterado pelo resultado de uma ou outra arena decisória, desde que uma ação implique resultado em ambas. Nesta circunstância, o agente encontra-se num jogo de múltiplas arenas com resultado variável, e a melhor estratégia de ação deve ser tomada em relação à totalidade dos jogos e dos *payoff*; ou, ao invés de resolver os subjogos isoladamente um a um, o observador deve centrar sua análise na arena principal e expandir as relações desta com os demais jogos (MEIRELES, 2012).

Já o conceito de projeto institucional, por sua vez, afirma que as mudanças nas regras do jogo, tal como no jogo em múltiplas arenas, derivam de ações racionais. Essas mudanças de regras podem envolver a mudança do número de jogadores, das jogadas permitidas, da sequência do jogo ou das avaliações possíveis. Essa mudança de regras pode ser vista como um investimento de curto prazo, já que a mudança institucional envolve instabilidade no jogo; em paralelo, o jogo em múltiplas arenas pode ser visto como um investimento de longo prazo, no qual o jogador sacrifica a oportunidade de maximizar seus resultados mudando as regras do jogo para garantir um *payoff* fixo por um período maior. Assim, o projeto institucional

pressupõe uma forma de relação entre os jogadores na qual o equilíbrio de forças pode tender à paridade (instituições eficientes) ou à assimetria (instituições redistributivas). Desta forma, a partir da teoria da escolha racional e dos jogos, é possível afirmar que, quando mediados por uma instituição, o comportamento aparentemente subótimo pode ser considerado racional, desde que se considerem as arenas ocultas e a possibilidade de alterar as regras do jogo (MEIRELES, 2012).

A partir de tais formulações teóricas é possível relacionar ao problema de pesquisa em questão, pois que as emendas parlamentares individuais são fruto da barganha entre dois agentes/atores no sistema político brasileiro que são o poder legislativo representado pelos deputados incumbentes ou mandatários que almejam a reeleição e o poder executivo representado pela Presidência da República, e que, de fato, executa ou não as emendas orçamentárias individuais dependendo dos recursos disponíveis e aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Vale (2014), as emendas orçamentárias enquanto recursos se apresentam enquanto ações estratégicas que objetivam maximização das chances de reeleição. O ato de apresentar emendas significa uma chance aos parlamentares de buscarem conexões com suas bases eleitorais ao atende-las através de promessas de campanha e incremento de votos nas competições eleitorais seguintes. Portanto, a racionalidade ótima a ser buscada na pesquisa envolve a relação entre emendas parlamentares individuais e a concretização da reeleição dos incumbentes/mandatários.

2.2. As características do Sistema Eleitoral Brasileiro

O atual sistema eleitoral foi definido pela Constituição de 1988. Ainda no período da redemocratização, após o fim da ditadura militar (1964-1985), foram restabelecidas práticas que continuam vigentes, como eleições diretas para presidente, governador e senador, e o pluripartidarismo. Em essência, o modelo continua o mesmo deste então, mas alterações pontuais mexeram em itens relevantes do jogo político.

A principal foi a adoção da reeleição para prefeitos, governadores e presidente da República. Reeleição é a renovação do mandato para o mesmo cargo, por mais um período, na mesma circunscrição eleitoral na qual o representante, na eleição imediatamente anterior, se elegeu. A mudança ocorreu em 1997, último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), quem enviou ao Congresso a emenda com a proposta. O Congresso aprovou, FHC pôde disputar as eleições em 1998 e foi reeleito. Em sua primeira versão, a Constituição determinava mandatos de cinco anos e vetava a reeleição. A duração do mandato foi revista em 1994 para quatro anos. Diferentemente do que vigora para os deputados, que podem se reeleger indefinidamente.

Após a reeleição, as mudanças mais sensíveis foram em regras da campanha eleitoral, como o veto a showmícios (2006) e, mais recentemente, a proibição de doações de empresas a campanhas eleitorais (2015).

A grande quantidade de partidos políticos e o modelo de escolha de vereadores e deputados são atualmente as principais fontes de questionamentos, e de críticas, sobre o sistema eleitoral em vigor.

Muitos estudiosos acreditam que o desenho institucional brasileiro cria entraves à governabilidade. Segundo Mainwaring e Torcal (2005), em sistemas partidários institucionalizados, as organizações políticas e seu comportamento são estáveis, de maneira que os atores políticos atuam na certeza de que as regras fundamentais prevalecerão no futuro, havendo maior probabilidade de alcançar políticas coerentes e de longo prazo.

De acordo com os autores, a institucionalização partidária é um importante elemento para analisar e compreender um sistema partidário. A institucionalização está ligada a uma noção de estabilidade. Assim, em um sistema altamente institucionalizado, os partidos têm grande importância de estruturação do processo político. A institucionalização partidária está baseada num continuum, onde os atores políticos desenvolvem certos comportamentos e expectativas, baseados no continuum das regras e comportamentos do sistema partidário. Os autores estabelecem quatro premissas para um sistema institucionalizado: 1) Estabilidade nos padrões de competição dos partidos; 2) Raízes dos partidos bem estabelecidas

na sociedade e a maioria dos eleitores deve possuir um partido de sua preferência; 3) O partido político é legitimado pelos atores políticos, sendo visto como necessário no arranjo democrático; 4) O partido não é instrumento de um único líder ou um pequeno grupo, mas sim uma instituição com seu próprio valor e status independente.

Assumindo esses quatro pontos a respeito da institucionalização dos sistemas partidários, Mainwaring e Torcal (2005) concluem que as democracias e semidemocracias pós-1978 não têm uma forte institucionalização partidária. O voto é personalista, posto que não há um forte vínculo ideológico entre o eleitor e o partido. Assim sendo, as ações individuais do candidato tornam-se mais importantes do que os próprios partidos. Em sistemas institucionalizados, segundo eles, “os partidos oferecem uma referência ideológica que dá certa ancoragem aos eleitores, reduzindo os custos da informação e aumentando assim os níveis de accountability eleitoral.” (MAINWARING; TORCAL, 2005).

Parte da literatura sugere que, devido à descentralização do sistema eleitoral, os partidos políticos criam vínculos fracos com a sociedade e as eleições são focadas, sobretudo, no candidato. Predomina a ideia de que as regras eleitorais incentivam os parlamentares a concentrarem sua estratégia em benefícios locais e na prática de políticas personalistas.

No Brasil, os deputados federais são eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta. Jairo Nicolau (2006) esclarece que os partidos podem apresentar uma lista de candidatos de até uma vez e meia o número de cadeiras da circunscrição eleitoral e, no caso da formação de coligação entre partidos, esse número aumenta para duas vezes.

A combinação da lista aberta com outros atributos do sistema eleitoral, como grandes distritos, chama a atenção de Jairo. Dada a magnitude geográfica do País, os candidatos tendem a concentrar a disputa em uma única região. Além dos distritos eleitorais com grandes dimensões, deve-se considerar também a quantidade de partidos e de candidatos que disputam as eleições. Desse modo, o autor ressalta que a lista aberta também estimula competição entre os membros de uma mesma legenda.

Como os candidatos têm que obter votos individuais, é natural que reforcem seus atributos (reputação pessoal) para se distinguir dos colegas de partido, ou dos atributos que são comuns a todos os membros do partido (reputação partidária). (NICOLAU, 2006).

Em suma, Nicolau (2006) aponta que o sistema eleitoral brasileiro guarda algumas características, como campanhas eleitorais centradas nos candidatos, voto personalizado, competição intrapartidária e baixa capacidade de controle por parte dos eleitores.

Do mesmo modo, Carey e Shugart (1995) consideram que, em sistemas de lista aberta, o valor da reputação pessoal aumenta em consonância com a magnitude do distrito, criando-se incentivos ao voto pessoal em detrimento da reputação do partido.

Os estudos de Ames (2003), Lamounier (1994), Mainwaring (1991) apontam que a combinação do sistema proporcional com a lista aberta em um contexto multipartidário, teria como consequência o enfraquecimento do sistema presidencialista e dos partidos políticos. O Congresso Nacional seria marcado pela indisciplina dos congressistas. O conflito político muitas vezes se dá em razão da distribuição de recursos, onde os parlamentares privilegiariam políticas do tipo *pork barrel* em detrimento das políticas nacionais. Para Barry Ames (2003) “as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitores localizados ou para os seus próprios patrocinadores políticos. ”

2.3 Os debates sobre desempenho parlamentar e reeleição

A conexão entre atuação parlamentar e maior possibilidade de reeleição é debatida por duas principais correntes: Os autores que minimizam a relevância dos atributos do mandato parlamentar e os autores que defendem a importância dos atributos do mandato. Segundo Samuels (2000), o tema que merece destaque no Brasil é a renovação, ou seja, as altas taxas de renovação da Câmara de Deputados

é que constituiriam o grande fator a ser compreendido e não reeleição. Dados levantados por ele indicam que cerca de 50% da Câmara é renovada a cada legislatura. Em sua opinião, os esforços devem ser concentrados em investigar as razões para essa debandada (SAMUELS, 2000; 2003). Contrariamente, Leoni, Pereira e Rennó (2003;2004) afirmam que no Brasil a taxa de reeleição parlamentar é significativamente mais alta que em outros países da América Latina. Para eles, isso é o suficiente para o fenômeno não ser ignorado.

Para Samuels (2000; 2003); Santos (2003); Abrúcio e Samuels (1997); Abrúcio (1998), um dos maiores contribuintes para as altas taxas de renovação seria o desejo, predominante entre os parlamentares, de concorrer a cargos de maior expressão no executivo, resultado do desprestígio do parlamento. Há uma excessiva concentração de poder nas mãos do Executivo. Isso nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal. A organização dos trabalhos e da agenda da Câmara dos Deputados é marcada por esse viés. Não sem razão, a maioria dos especialistas aponta o grau descentralização dos trabalhos e a capacidade do Executivo controlar sua agenda como características marcantes da Casa (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; AMORIM e SANTOS, 2003; AMORIM e TAFNER, 1999; SANTOS, 2003; CAREY e SHUGART, 1995). Segundo Santos (2003), enquanto a centralização desmotiva a construção de uma carreira parlamentar, o controle exógeno da agenda reduz o papel do Legislativo na formulação das políticas públicas. Ambas tornam a permanência no Legislativo menos atraente para os deputados (SAMUELS, 2000).

Samuels (2000) argumenta que os arranjos político-institucionais no Brasil não estimulam tanto a reeleição, e que as políticas distributivas, das quais lançam mão os deputados, exercem pouco impacto nas suas chances de sucesso em eleições futuras. Ao contrário, o fator de maior influência sobre as chances de reeleição seria o montante dos gastos de campanha e não o distributivismo do mandato do parlamentar. O que potencializaria as chances do deputado de voltar ao Congresso seria mais a quantia de dinheiro gasta diretamente com sua campanha do que o montante de recursos federais transferidos por sua influência. A fragilidade dos partidos é um aspecto importante da fraqueza dos candidatos à reeleição no Brasil. Primeiro, porque torna a disputa entre esses candidatos e os demais ainda mais franca. Nada garante aos aspirantes à reeleição uma maior capacidade de

arrecadação de fundos para a campanha. Imagina-se que esse quadro seria diferente se os partidos fossem mais atuantes na organização das campanhas (SAMUELS, 2001). O sistema eleitoral brasileiro fragiliza os aspirantes à reeleição por três razões básicas: 1) eles e os desafiantes aparecem em posição de igualdade na lista eleitoral; 2) a magnitude dos distritos torna possível a invasão do seu território e 3) não existem regras que garantam maior arrecadação de fundos de campanha para eles. Em resumo, a chave para o sucesso eleitoral não está em elementos ligados ao mandato (ABRÚCIO e SAMUELS, 1997).

Contrariamente, há quem defenda que o mandato legislativo tem se tornado cada vez mais atraente. O número de parlamentares que decidem lutar pela reeleição é maior que em outros países da América Latina. Os custos e riscos envolvidos na disputa por outros cargos são os principais motivos para o crescente interesse (LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003; 2004). Para muitos autores as emendas ao orçamento são peças fundamentais para o sucesso eleitoral dos deputados (AMES, 1995; 2003; MAYHEW, 1974; PEREIRA e RENNÓ, 2001; 2007; SANTOS, 2003; NICOLAU, 2000; NOVAES, 1996; PEREIRA e MUELLER, 2002; 2003).

Mayhew (1974), criou um modelo explicativo chamado de “duas arenas”. De acordo com esse modelo, os parlamentares, sempre movidos pelo interesse na reeleição e, portanto, na arena eleitoral, modelam seus comportamentos na arena legislativa para alcançar o objetivo principal que é reeleger-se e garantir a sua continuidade no Parlamento. Sendo assim, toda relação que o parlamentar tem com o seu partido ou sua bancada no poder Legislativo é uma necessidade imposta por melhores condições políticas para disputar e vencer eleições, não fazendo parte de uma estratégia política autônoma. A implicação desse modelo é que, havendo uma redução da importância dos partidos na arena eleitoral, estes também perdem funcionalidade no Parlamento, o que reduz os benefícios de um parlamentar em manter-se integrante de determinada linha de conduta partidária durante a legislatura. Sendo assim, a atuação do parlamentar seria muito mais individualizada e pouco responsável aos interesses da bancada a que faz parte.

Barry Ames (1995^a; 1995b) trabalha com um modelo que toma as estratégias eleitorais dos deputados como ponto de partida para explicar os resultados das eleições. O autor argumenta que são eleitoralmente muito importantes as vantagens do candidato que tenha conseguido transferir recursos, especialmente do orçamento federal, cujo destino tenha beneficiado localidades ou distritos específicos. Consolidar a imagem de um deputado que “lutou pelos seus eleitores”, pela sua região ou cidade, traz decisivos ganhos eleitorais, aumentando as chances de sucesso nas tentativas de reeleição. O distributivismo estaria a potencializar as chances de reeleição.

Em seu estudo Pereira e Rennó (2001) defendem que, dadas as características institucionais do sistema político brasileiro, os eleitores são levados a dar mais importância aos benefícios locais oriundos da atuação parlamentar do deputado do que a questões mais amplas do cenário político nacional e, neste sentido, o nosso sistema se pareceria bastante com o modelo estadunidense, de voto distrital. Isso leva os deputados a atuarem priorizando a transferência desagregada de benefícios governamentais, possíveis de serem geograficamente identificáveis e, portanto, recompensados pelos eleitores com votos nas eleições seguintes. Desse modo, o padrão de comportamento dos deputados brasileiros seguiria parâmetros parecidos com o dos seus pares estadunidenses, o que tornaria perfeitamente possível a utilização do modelo analítico de Mayhew (1974) para o estudo do caso brasileiro. Alguns anos mais tarde, Pereira e Rennó (2007) apresentaram um novo estudo, incluindo dados sobre as eleições de 2002, o que lhes permitiu uma análise em termos de tendência histórica e, conseqüentemente, um esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Os autores consideram novas variáveis e concluíram que “em 2002, padrão semelhante se repete com relação às variáveis locais: quem teve mais votos na eleição passada tem maiores chances de ser reeleito, assim como quem concentra menos seus votos em um único município.

Em todos esses trabalhos existe um esforço para evidenciar que os atributos do mandato legislativo importam para conquistar a reeleição. Em especial, às emendas ao orçamento apresentadas/aprovadas pelos deputados (LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003; 2004; PEREIRA e RENNÓ, 2003). Em resumo, eles contrariam os autores que minimizam a relevância dos atributos do mandato

parlamentar, a partir de três assertivas: 1) a reeleição parlamentar não é um fenômeno desprezível no Brasil; 2) Os riscos e os custos da disputa para outros cargos tornam a ambição estática atraente para muitos deputados(qualificados ou não); 3) alguns atributos do mandato parlamentar são decisivos para reeleição do deputado.

2.4 Emenda individual como estratégia de conexão eleitoral

Para muitos autores, há uma conexão eleitoral direta, entre emenda e votos. Para outros autores, se houver alguma conexão eleitoral, ela será indireta. Mayhew (1974) apresenta três tipos bem delimitados de estratégias adotadas pelos congressistas, que exercem influência sobre suas chances de reeleição: 1) *credit claiming*: refere-se à propaganda que os deputados fazem, junto aos seus eleitores, de suas ações e conquistas no Congresso; 2) *pork barrel*: diz respeito à distribuição de recursos e benefícios, que podem ser políticas públicas específicas ou mesmo ganhos sob a forma de favores a indivíduos ou grupos; 3) *position taking*: mais próxima, entre as três, de uma variável mais ideológica, na medida em que se refere à tomada de posição diante de temas específicos. Sua proposta parte dos referenciais da teoria econômica e de reflexões acerca das motivações humanas para então estabelecer hipóteses sobre os fundamentos do comportamento legislativo como uma variedade de comportamento humano. O objetivo da reeleição é tomado como princípio de destaque dentre essas motivações individuais. É a meta da reeleição que determina a natureza e as estratégias da relação que os congressistas estabelecem com os eleitores. É preciso sair das fronteiras do Congresso e tentar compreender como os congressistas relacionam-se com seus eleitores. A grande inovação de Mayhew (1974) está em adotar, a partir das teorias econômicas e de seu individualismo metodológico, o deputado como ator individual em suas análises, para além do modelo de explicação dos comportamentos dos parlamentares a partir do suposto controle exercido pelos partidos.

A distinção entre obter políticas clientelistas e ser reconhecido por obter estas políticas não é somente semântica. Mayhew (1974) diz que ganhar a fidelidade dos eleitores requer dois processos distintos: trabalhar para obter políticas de *pork* (ou outras fontes de serviços para o eleitorado) e, então, demandar

crédito/reconhecimento por estas políticas. Tal distinção permite imaginar que políticos mascaram seu sucesso em políticas clientelistas limitadas ao pôr um sentido positivo em sua performance. Portanto, deputados que tentam a reeleição não conseguem vencer simplesmente baseados em uma soma de políticas clientelistas no qual destinam a seus redutos eleitorais ou no número de casos que resolvem para os eleitores com base na ideia de que trazem bens públicos para o eleitorado.

Barry Ames (1995, 2001), por exemplo, argumenta que o sistema eleitoral do Brasil gera fortes incentivos aos legisladores a procurarem políticas de *pork barrel*: incumbentes concorrem sob regras de representação proporcional de lista aberta onde cada Estado do Brasil serve como largo distrito eleitoral com magnitudes distritais largas. Sob tais regras partidos não ordenam a classificação de seus candidatos. Então, para vencer, candidatos concorrem tanto contra colegas de lista quanto outros candidatos das listas de outros partidos. Estas instituições promovem estratégias de campanha altamente individualizadas no qual incumbentes/mandatários respondem ao procurar políticas de *pork barrel* para reforçar sua base de voto pessoal. Para Barry Ames (1994), os políticos frente a estrutura institucional da política brasileira acham necessário e realizável comprar e vender blocos de votos para políticas de benefícios particulares – *pork barrel* e patronagem.

Para Ames (1995, 2003), a conexão eleitoral e o voto pessoal são pontos determinantes do funcionamento do sistema político brasileiro, embora os votos sejam buscados oficialmente em todo o estado, muitos candidatos a deputado federal focariam suas campanhas em regiões geograficamente delimitadas. Estas regiões constituiriam os chamados distritos informais, ou redutos eleitorais. Seriam formados vínculos de caráter personalistas entre eleito e eleitor de maneira a beneficiar as demandas daquele eleitorado que, em troca, dera seu voto ao candidato que os beneficiou.

Apesar de Barry Ames (1995, 2001) afirmar que deputados concentram votos em poucos municípios dentro de cada Estado, criando distritos informais em cada distrito. Porém o estudo de Ames teve seus resultados e argumentos contestados

por Samuels (2000), que afirma que a maioria dos deputados enfrenta forte concorrência em seus próprios redutos eleitorais. Por isto, o sistema eleitoral do país também complica a habilidade dos deputados em ser reconhecidos através das políticas de *pork barrel*. Samuels (2002) questiona se legisladores que têm acesso a políticas de *pork barrel* são recompensados nas urnas. Samuels diz que isto não responde a questão completamente, pois a *pork barrel* é estratégia eficiente para dois terços dos deputados que escolhem concorrer para disputar reeleição. Destes, somente dois terços vencem na média. O autor diz que deputados não desperdiçam tempo e energia ao procurar políticas de *pork barrel*, mas não por causa que há forte ligação entre emenda e votos. Samuels diz que não há. Ao contrário da hipótese que diz que deputados trocam políticas de distributivas por votos, o autor diz que políticos brasileiros trocam estas políticas por dinheiro, na forma das contribuições de campanha. Depois usam este dinheiro para obter votos. Em suma, a relação entre políticas clientelistas de benefícios particulares ou *pork barrel* e votos é indireta e não direta como supõe parte da literatura. Samuels (2002) discute como políticos brasileiros procuram superar a questão da dificuldade com dinheiro de campanha. Em contraste às políticas clientelistas, o financiamento de campanha é uma ferramenta efetiva para políticos brasileiros gerarem informação que promove sua campanha de votos personalizados. O motivo é muito simples: dinheiro é de longe o recurso político mais exclusivo e fungível que políticas clientelistas. Políticos brasileiros, segundo David Samuels (2002), se importam mais com políticas de *pork barrel* que obtêm financiamentos para novos projetos porque sabem que a recompensa por projetos finalizados é menor que aquela no qual conseguem obter por novos contratos governamentais. Políticos brasileiros têm fortes incentivos para se engajar neste tipo de política: o relacionamento estável que tentam consolidar com os donos das empresas privadas pode ser mais importante para seu sucesso eleitoral que uma série de políticas de distributivas que entregam ao eleitorado, mas que têm impacto menor. O relacionamento entre candidatos/as e empresas/firmas privadas traz contribuintes de campanha e estes dão recursos que candidatos precisam para avançar na campanha eleitoral.

De maneira um pouco distinta em relação aos dois estudos anteriores, Pereira e Muller (2003) argumentam que ambos os modelos são parciais e incompletos para explicar o comportamento dos políticos e partidos dentro e fora do Parlamento

brasileiro. Eles defendem que o sistema brasileiro não é totalmente descentralizado (duas arenas), mas também não é totalmente centralizado (uma arena), argumentando que ele condensa essas duas forças antagônicas. De um lado, as regras eleitorais, multipartidarismo e federalismo descentralizam o sistema político. De outro, regras internas de decisão no Congresso Nacional e distribuição de recursos políticos proporcionam uma grande centralização nesse mesmo sistema. Enquanto as regras eleitorais geram incentivos para o comportamento individual dos parlamentares, regras internas do Parlamento tornam o comportamento dos políticos dependente da lealdade a seus partidos, fortalecendo-os no Congresso. Pereira e Muller demonstram que os parlamentares, principalmente os da base do governo, cooperam com a agenda legislativa de votações, seguindo orientações de seus líderes para ter acesso a benefícios políticos controlados pelo Executivo. Esses benefícios devem ser usados na arena eleitoral para aumentar as chances de reeleição.

Porém, esses estudos, embora significativos pelas contribuições que apresentam, pelas hipóteses que levantam e pelo debate que fomentam, ainda estão visivelmente orientados pela análise da conexão eleitoral que é característica dos Estados Unidos. No entanto, como apontam Pereira e Rennó (2001), “algumas variáveis-chave, principalmente referentes ao papel legislativo do parlamentar e sua relação com o Executivo Federal, não são consideradas por esses autores. Além de deixar de lado variáveis importantes, seus modelos apresentam outros problemas, pois apenas trabalham com a tentativa do deputado de capitalizar a atenção ou de se promover em função de alguma realização (*credit claiming*), deixando de lado a distribuição efetiva dos benefícios particularizados representada pela execução das emendas, bem como a tomada de posição do parlamentar no exercício de suas atividades legislativas”.

Pereira e Rennó (2001) tomam dois grupos de estratégias eleitorais diferenciadas para analisar o impacto de um conjunto de variáveis sobre as chances de reeleição de deputados brasileiros nas eleições congressuais de 1998: “[...] as orientadas a beneficiar os interesses de localidades específicas que os parlamentares avaliam como relevantes para seu futuro eleitoral, e aquelas

direcionadas para a performance nacional com as quais o parlamentar também pretende viabilizar suas chances de sobrevivência política”.

Pereira e Rennó (2001), concluem que a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais (votos) do que as atividades dentro da câmara ou posições assumidas em relação a uma determinada política. Eles afirmam que, os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral.

Nosso estudo é guiado por esta afirmação. Nesse sentido, deixaremos de analisar as variáveis nacionais – visibilidade/performance nacional – para focar somente no impacto da aprovação de emendas orçamentárias executadas sobre os resultados eleitorais municipais dos reeleitos.

Capítulo 3

O PROCESSO ORÇAMENTARIO NO BRASIL

A Constituição de 1988 restabeleceu a autonomia dos três poderes da União, admitindo o estado democrático de direito no Brasil, adotando um conjunto de normas para regulamentar a participação parlamentar no processo orçamentário. Reconhecendo a prerrogativa de o congresso alterar o Orçamento Anual da União, por meio de emendas, as quais têm sido apresentadas com vista a atender demandas nacionais/regionais, estaduais ou municipais. Ao contrário do que acontecia no período militar, o congresso é ator efetivo na definição do gasto público.

3.1 O que são as emendas parlamentares?

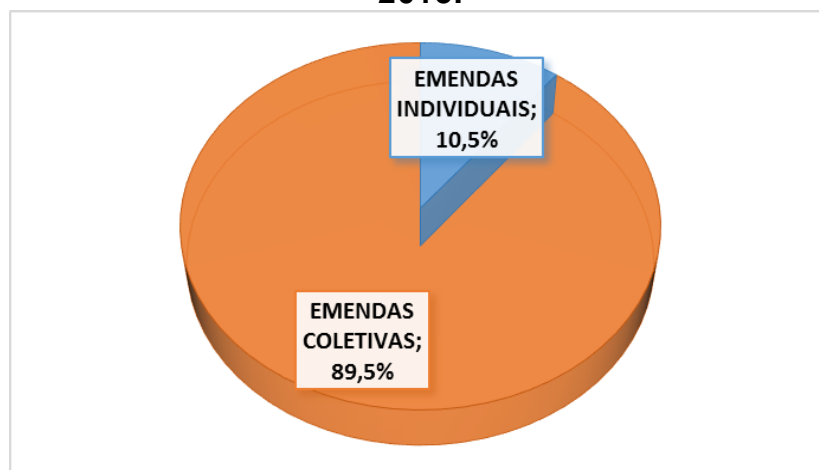
Colocando de forma simples e direta, as emendas parlamentares são uma maneira que os legisladores brasileiros têm à sua disposição para direcionar recursos do orçamento público. Em outras palavras, é por meio delas que Vereadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais podem influenciar no que o dinheiro público será gasto.

No Brasil, quem elabora o orçamento (ou seja, o documento que define quanto dinheiro o governo pretende arrecadar e gastar durante o ano) é o poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos). Por isso, a participação direta dos parlamentares nessas decisões é feita por meio das emendas. No Congresso, existem dois tipos de emenda: as emendas individuais e as emendas coletivas. As emendas individuais são propostas feitas por cada Deputado Federal ou Senador para o orçamento do governo federal. Assim, cada parlamentar pode financiar uma obra ou projeto público no seu estado. Além das emendas individuais, existem as chamadas emendas

coletivas. Ao contrário das emendas individuais, as emendas coletivas são apresentadas por grupos de parlamentares. Existem dois tipos de emenda coletiva, dependendo de qual grupo de parlamentares fez a proposta: elas podem ser emendas de bancada ou emendas de comissão. Quanto às emendas de bancada, a “bancada” do seu nome se refere às bancadas estaduais do Congresso. Elas são apresentadas por Deputados e Senadores do mesmo estado, independentemente dos seus partidos políticos, para financiar conjuntamente obras e projetos que beneficiem a população local. As emendas de comissão são apresentadas pelas comissões permanentes do Congresso, as quais são grupos de parlamentares que discutem certos temas específicos. Assim, as emendas de comissão são comumente destinadas para áreas importantes, como educação e saúde.

Para o orçamento de 2016, cada parlamentar teve o direito de propor até R\$ 15,3 milhões em emendas individuais. Fora essa limitação de valor, outra exigência é que metade do valor total das emendas seja destinado ao financiamento da saúde pública. Na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2016, aprovada em 2015, foram destinados um total de R\$ 9,1 bilhões para as emendas individuais. As emendas coletivas, por outro lado, não possuem um limite de recursos. No total, foram R\$ 77,9 bilhões em emendas coletivas para o orçamento de 2016 (*Fonte: Câmara dos Deputados; <http://www2.camara.leg.br>*).

Gráfico 1 – Percentual dos valores totais por tipo de emendas, Brasil 2015.



Fonte: Câmara dos deputados.

Apesar de serem limitadas, as emendas individuais têm uma vantagem sobre as coletivas: desde 2015, a sua execução é impositiva (Emenda Constitucional 86). Em outras palavras, o poder Executivo é obrigado por lei a repassar os recursos que os parlamentares destinam nas suas emendas individuais. Isso já não se aplica às emendas coletivas. Para elas, o Executivo pode decidir repassar os recursos, ou não, dependendo de quanto dinheiro ele tiver disponível.

3.2 Como é feito o orçamento

O Orçamento Público no Brasil (Orçamento Geral da União) inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício.

Na Constituição de 1988, o orçamento passou a ser dirigido por três instrumentos legais, são eles:

- 1) Plano Plurianual (**PPA**): estabelece os objetivos e metas sobre as despesas de longa duração da União, compreendendo um período de quatro anos que coincide com o início do ano civil (primeiro de janeiro). Após a definição pelo Executivo, o PPA é encaminhado ao Congresso para ser emendado e aprovado até o dia 15 de dezembro;
- 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**): define as diretrizes dos exercícios financeiros da administração pública, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Definida pelo Executivo, a LDO é encaminhada até 15 de abril ao Congresso Nacional para que seja aprovada até o dia 17 de julho;
- 3) Lei Orçamentária Anual (**LOA**): estima a receita e fixa a despesa que a administração pública estará autorizada a realizar pelo período de um ano. A elaboração da LOA deve obedecer às metas do PPA e as diretrizes da LDO. A legislação orçamentária determina que a LOA deva ser encaminhada pelo

Presidente da República ao Congresso Nacional até a data de 31 de agosto para ser aprovada até 22 de dezembro.

Pela Constituição, estas três leis estão ligadas hierarquicamente, nesse sentido, o Orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme o art. 165 da Constituição Federal – CF, a Lei Orçamentária Anual compreenderá três tipos de esferas orçamentárias, que indicam a qual orçamento a programação está vinculada, quais sejam:

- a) **O orçamento fiscal** referente aos Poderes da União nos seus três níveis de governos (federal, estadual e municipal), seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as empresas estatais dependentes;
- b) **O orçamento de investimentos** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- c) **O orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Vale ressaltar que a LOA, começa com a previsão de receitas (recursos que ingressam aos cofres da União durante o exercício financeiro) e a fixação de despesas (gastos e investimentos da União) a serem realizadas pelo Governo para ano subsequente. Tanto a receita quanto a despesa são divididas em duas categorias econômicas, *correntes* e *de capital*, como o enfoque do estudo são as despesas, detalharemos apenas elas, que são:

5) Despesas correntes: despesas que não contribuem para a aquisição de capital, sendo destinados a pagamento e manutenção da máquina estatal.

Está subdividido em:

- a) **Pessoal e encargos sociais:** gastos com pessoal referentes a mandatos, cargos, funções, empregos, horas extras, gratificações, aposentadorias, pensões etc.;

- b) **Juros e encargos da dívida pública:** despesas com o pagamento de operações de crédito (juros, comissões etc.), e da dívida pública mobiliária;
- c) **Outras despesas correntes:** despesas orçamentárias para pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílios alimentação e transporte etc.

2) Despesas de capital: referentes às despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Está subdividido em:

- a) **Investimentos:** despesas com softwares, planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis e instalações, equipamentos, material permanente etc.;
- b) **Inversões financeiras:** despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens; aquisição de títulos, constituição ou aumento do capital de empresas;
- c) **Amortização da dívida:** Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do Principal e da atualização monetária da dívida pública interna e externa;
- d) **Reserva de contingência:** despesas destinadas ao atendimento de contingentes, estados de calamidades e outros riscos ou imprevistos monetários.

Em resumo as despesas servem para financiar as despesas, ou seja, garantem o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados a sociedade. As emendas parlamentares individuais estão incluídas nas despesas correntes. A tabela 1, mostra os gastos da união por categoria econômica, nos anos estudados. As despesas correntes apresentaram um aumento de aproximadamente 23%, um pouco menor em relação as despesas de capital, que aumentaram aproximadamente 31%. As despesas correntes não geram aumento patrimonial e as de capital tende a gerar aumento patrimonial.

Tabela 1 – Despesa total por categórica econômica, Brasil 2013 a 2015.

GRUPO DE DESPESA	DESPESA EXECUTADA		
	2013	2014	2015
DESPESAS CORRENTES	1.133.182.089.951,91	1.271.865.188.770,64	1.399.017.922.507,00
Pessoal e Encargos Sociais	204.499.620.768,21	220.201.006.005,24	235.452.588.430,57
Juros e Encargos da Dívida	141.691.425.503,89	170.350.506.798,41	208.360.341.749,48
Outras Despesas Correntes	786.991.043.679,81	881.313.675.966,99	955.204.992.326,95
Transferências a Estados, DF e Municípios	192.319.164.224,33	204.660.596.746,61	213.859.550.580,17
Benefícios Previdenciários ²	347.683.203.844,06	390.011.595.961,97	402.864.916.983,23
Demais Despesas Correntes	246.988.675.611,42	286.641.483.258,41	338.480.524.763,55
DESPESAS DE CAPITAL	188.770.978.800,06	271.077.127.524,40	247.502.335.671,31
Investimentos	19.523.911.429,95	21.567.719.016,19	9.634.833.074,37
Inversões Financeiras	51.541.433.251,19	58.757.136.739,65	55.915.627.251,14
Amortização da Dívida ²	117.705.634.118,92	190.752.271.768,56	181.951.875.345,80
SUBTOTAL	1.321.953.068.751,97	1.542.942.316.295,04	1.646.520.258.178,31
Amortização da Dívida - Refinanciamento	459.032.941.623,54	616.818.085.584,17	571.631.738.549,37
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	452.253.036.823,08	614.854.065.632,00	569.108.356.331,01
Refinanciamento da Dívida Contratual	6.779.904.800,46	1.964.019.952,17	2.523.382.218,36
TOTAL	1.780.986.010.375,51	2.159.760.401.879,21	2.218.151.996.727,68

Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC

As emendas parlamentares estão contidas nas despesas correntes e são propostas de mudança, remanejamento, inclusão ou exclusão de gastos previstos no Orçamento da União ou de algum dos Estados brasileiros no ano seguinte. O orçamento é, na verdade, um projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. Durante a etapa de análise no Congresso, os parlamentares têm o direito de apresentar propostas de alteração do projeto. Essas propostas podem ser feitas entre 1º de agosto, data em que o projeto de lei é enviado ao Congresso, e o dia 22 de dezembro, quando é encerrada a sessão legislativa.

As emendas parlamentares são apresentadas à Comissão Mista de Orçamento, onde são discutidas e votadas. Essa comissão é formada por um grupo de 21 senadores e seis deputados. O parecer deste grupo é levado ao plenário para ser votado em sessão conjunta com todos os membros das duas casas. É neste momento que todas as emendas apresentadas são votadas.

Só depois de aprovado pelo Congresso, o orçamento é remetido de volta ao Executivo. Uma vez sancionado, o governo está em condições de liberar as verbas, que podem ir para prefeituras, Governos Estaduais e Organizações Não Governamentais (ONGs). Com o dinheiro em mãos, o ente é responsável pela licitação das obras ou serviços e execução dos projetos-alvos dos recursos. A verba,

no entanto, deve ir necessariamente para investimento, não podendo ser usada para as chamadas despesas de custeio, como pagamento de salários, por exemplo. Vale ponderar, no entanto, que a definição do orçamento pelo Executivo não quer dizer obrigatoriedade de liberação da verba. Todo esse trâmite tem a função de planejamento e está sujeito a alterações de acordo com o quadro econômico e fiscal, além das negociações políticas (o famoso “toma lá dá cá”). Tudo isso pode levar a mudanças na execução do orçamento, forçando o governo a adiar ou cancelar desembolsos.

A CMO, foi criada pela Constituição Federal de 1988 (art. 166, § 1º), e compõe-se de 40 parlamentares, sendo 30 deputados e dez senadores, com igual número de suplentes, e dirigida por um presidente e três vice-presidentes, escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária, na segunda quinzena de fevereiro. As funções de direção da CMO, de relator-geral da LOA e de relator da LDO são exercidas, alternadamente, por senadores e deputados. Onde dividem-se em subcomissões temáticas permanentes, divididas em 10, com o objetivo de dar atenção às particularidades dos diversos temas que permeiam a proposta, como educação, saúde, transporte, agricultura, entre outros.

Para cada área temática é designado um relator setorial, que deve avaliar o projeto encaminhado, analisar as emendas apresentadas e elaborar relatório setorial com as suas conclusões e pareceres.

Após a aprovação dos relatórios setoriais, é tarefa do Relator Geral compilar as decisões setoriais em um único documento, chamado Relatório Geral, que será submetido à CMO. O papel do relator geral é verificar a constitucionalidade e legalidade das alocações de recursos e zelar pelo equilíbrio regional da distribuição realizada. O Relatório Geral é lido, discutido e votado no plenário da CMO, o relatório aprovado em definitivo pela Comissão constitui o parecer da CMO, o qual será encaminhado à Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, para ser submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta. O parecer da CMO é submetido à discussão e votação no Plenário do Congresso Nacional. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas, com o objetivo de modificar os pareceres aprovados na CMO. Esse requerimento deve ser assinado por um décimo dos congressistas e apresentado à Mesa do

Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional. Concluída a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção, podendo, porém, sofrer vetos por parte do Presidente da República. Os vetos podem ser apreciados pelo Congresso Nacional, podendo ser confirmados ou rejeitados.

Assim, as relações entre Executivo e Legislativo no chamado “presidencialismo de coalizão” sobre a matéria orçamentária, tem sido de grande relevância para compreender como as alianças institucionais e partidárias influenciam o processo decisório do orçamento anual.

Capítulo 4

Apresentação dos dados de pesquisa

Com a finalidade de observar a lógica da conexão eleitoral no Brasil. Testaremos os achados da literatura que apontam o *pork barrel* como um dos grandes fenômenos na dinâmica política do Brasil. Tomaremos todas as emendas individuais executadas e destinadas para os municípios dos deputados federais reeleitos, analisando se essas emendas trouxeram vantagens como retorno eleitorais. Primeiramente examinaremos se há relação significativa, entre votos nominais válidos e execução de emendas por município. A associação entre variáveis é calculada através da análise de correlação, que usufrui de vários tipos de coeficientes usados para medir o grau de associação de acordo com o tipo de variável. Optamos pelo coeficiente de correlação de Pearson, por se tratar de duas variáveis quantitativas. Analisando também, se esta relação acontece igualmente em todos os estados. Confirmando-se a associação entre as duas variáveis, partiremos para a estimação do quanto a aprovação de emendas individuais tende a influenciar no desempenho eleitoral dos deputados federais reeleitos em 2014. A estimação é feita pelo modelo estatístico de regressão linear simples. As estatísticas inferenciais serão detalhadas em subitem específico.

A operacionalização de um teste empírico para esta proposição não é nada fácil, pois a medida como se seleciona e se mede cada variável, influência no resultado do modelo. Sendo necessário, esclarecer alguns pontos relevantes.

A determinação da amostra dentro do universo, não é algo trivial. Não há um senso comum na hora de definir quais parlamentares e quais emendas farão parte de uma análise desse tipo. Devemos atentar para o termo da hipótese antes de operacionaliza-la. Entendermos que a execução de emendas influencia positivamente na capitalização de votos dos reeleitos, portanto, seus votos serão maiores nos municípios para onde as emendas individuais foram destinadas e

consequentemente menor nos municípios que não receberam emendas. Por benefício entendemos a quantidade de emendas individuais executadas até o momento da eleição.

São eleitos 513 deputados federais, porém, usamos um filtro, selecionando apenas os deputados federais reeleitos, ou seja, eleitos em 2010 e reeleitos para o mesmo cargo em 2014, uma vez que a pesquisa analisa neste intervalo de uma eleição para outra, o comportamento dos reeleitos em relação as emendas individuais e a sua destinação de abrangência local. Logo, a base de dados ficou constituída por uma amostra contendo 266 deputados federais, que compreende 53% dos parlamentares eleitos em 2014, uma taxa de reeleição bem expressiva. O que nos leva a investigar mais afundo esse fenômeno.

A amostra engloba 26 (vinte e seis) das 27 (vinte e sete) unidades federativas, o Distrito Federal teve que ser excluído pois as fontes que deram origem ao nosso banco de dados consideram o Distrito Federal e o Município de Brasília como o mesmo ente. Tornando inadequada sua utilização, em razão de nossa Pergunta de Pesquisa, não temos como medir impacto eleitoral das emendas aprovadas, vez que todas as EPI dos Deputados do Distrito Federal, bem como seus Resultados Eleitorais são vinculadas à Brasília. Isso implicou o corte de 4 deputados reeleitos na unidade federativa, Distrito Federal, constituindo então uma amostra de 266 deputados federais, 52%.

Procedimento este, aparentemente simples. Monitorarmos o comportamento dos Deputados, relativo as Emendas Parlamentares, no intervalo das legislaturas (2010 – 2014) verificando a quantidade total de emendas individuais correspondente e os Municípios para os quais foi destinada e mesclamos com os resultados eleitorais nos Municípios, considerando Eleitorado; Votos Válidos (VV) e Votos Nominais (VN). Ocorre que na mesclagem dos dados, vários Deputados que constam no Banco de Emendas do Congresso Nacional onde consta o sistema sigla Brasil, não figuravam no Banco de Resultados Eleitorais do TSE e nem no banco Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, onde consta o sistema SILEG, gerando o problema de não ser possível parear corretamente as

informações no Banco de Dados resultante. Nos levando a quase um trabalho manual, de verificar deputado por deputado e município por município.

Ao contornarmos todas as dificuldades encontradas, finalmente mesclamos o Banco de Dados das Emendas Parlamentares com o Banco de Resultados Eleitorais, compondo assim, um banco que contém 99.056 (noventa e nove mil e cinquenta e seis) linhas (registros) e 17 (dezessete) colunas (variáveis). Que nos possibilitarão estabelecer outras correlações diferentes da que elaboramos no presente trabalho. Dentre as variáveis mais relevantes para a presente pesquisa estão:

- 1) Deputado federal;
- 2) Partido;
- 3) Município;
- 4) UF;
- 5) Região;
- 6) %Votação;
- 7) Total de emendas aprovadas e
- 8) IDHM.

O período da pesquisa envolveu o intervalo das 54^a e 55^a legislaturas, que compreende os anos de 2011 a 2014. No entanto, a LOA só tem efeitos no ano posterior à sua elaboração. Sendo assim, as emendas apresentadas em 2011 – primeiro ano de mandato dos parlamentares eleitos em 2010 – serão executadas em 2012. Do mesmo modo, emendas apresentadas em 2012 são relativas ao ano de 2013, e assim por diante. Entendido isto, foram pesquisadas as emendas apresentadas as LOA's de 2012, 2013 e 2014.

Os dados da pesquisa foram provenientes de cinco fontes distintas. 1) O banco de dados relativo à execução de emendas orçamentárias, foi disponibilizado pelo sistema SIGA BRASIL no site Do Senado Federal, dividido por autor, ano de execução, localidade de destino das emendas, função e subfunção da política executada, valor aprovado, dotação inicial, valor empenhado, valor liquidado e valor pago.2). Os dados relativos a votação dos deputados nos municípios, foram disponibilizados pelo repositório de dados eleitorais no site do Tribunal Superior

Eleitoral, divido por ano da eleição, estado, município, candidato, partido, coligação, profissão, sexo, escolaridade, estado civil, e situação. 3). Complementamos também os dados de votação, com informações do Sistema de Informação do Legislativo – SILEG no site do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, que contém o número e a porcentagem de votos por município.4). Os dados relativos a tamanho da população foram disponibilizados pelo site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 5). Os dados relativos ao índice de desenvolvimento Humano – IDH, foram disponibilizados pelo site do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD.

4.1 A execução de emendas entre os reeleitos

A cada ano 513 parlamentares que estiverem exercendo o cargo, podem emendar o orçamento. Entre 2000 e 2007, a quantidade máxima de emendas para cada deputado federal era de 20 por ano. Em 2008, esse número, no entanto, aumenta para 25 por ano. Já no que diz respeito aos valores, em 2000 o valor máximo atualizado era de 5,1 milhões por deputado. Esse valor diminui em 2003, voltando a subir em 2004, com aumentos significativos nos de 2006 e 2010. Como mostra a tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade e valor 1 das emendas individuais por deputado.

ANO LOA	EMENDAS	VALOR MÁXIMO	VALOR MÁXIMO ATUALIZADO DEZ. 2016	CRESCIMENTO REFERENTE AO ANO ANTERIOR
2000	20	1,5 Milhões	5,1 Milhões	
2001	20	2 Milhões	6,3 Milhões	↑ 22%
2002	20	2 Milhões	5,7 Milhões	↓ -9%
2003	20	2 Milhões	4,5 Milhões	↓ -22%
2004	20	2,5 Milhões	5,2 Milhões	↑ 17%
2005	20	3,5 Milhões	6,5 Milhões	↑ 25%
2006	20	5 Milhões	9,1 Milhões	↑ 40%
2007	20	6 Milhões	10,6 Milhões	↑ 16%
2008	25	7 Milhões	11,4 Milhões	↑ 8%
2009	25	8 Milhões	12 Milhões	↑ 6%
2010	25	12,5 Milhões	18,9 Milhões	↑ 57%
2011	25	13 Milhões	17,7 Milhões	↓ -7%
2012	25	15 Milhões	19,5 Milhões	↑ 10%
2013	25	15 Milhões	18 Milhões	↓ -7%
2014	25	15 Milhões	17,1 Milhões	↓ -5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos pareceres preliminares das LOAs

1 Todos os valores das emendas individuais tratados neste trabalho foram corrigidos de acordo com a inflação até dezembro de 2016.

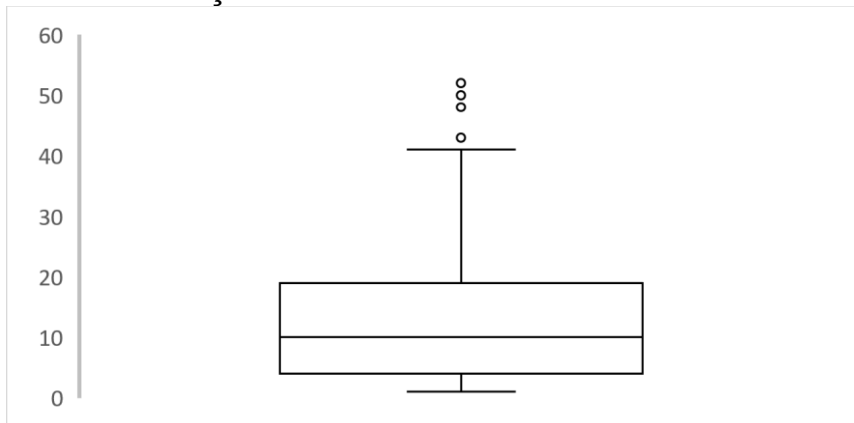
A tabela 3, mostra de acordo com os anos focados pela pesquisa, o total de parlamentares reeleitos que propuseram emendas. A maioria dos parlamentares reeleitos valorizam sua participação no orçamento. Uma minoria deixa de fazê-lo. Embora represente um percentual baixo, optaram por não utilizar a prerrogativa das emendas individuais, o que quer dizer, que o seu resultado eleitoral, não foi atrelado a aprovação de emendas.

Tabela 3 – Quantitativo dos reeleitos emendantes e não emendantes ao orçamento.

Ano	Reeleitos	Emendantes	%	Não Emendantes	%
2012	266	240	90,2%	26	9,8%
2013	266	238	89,5%	28	10,5%
2014	266	246	92,5%	20	7,5%

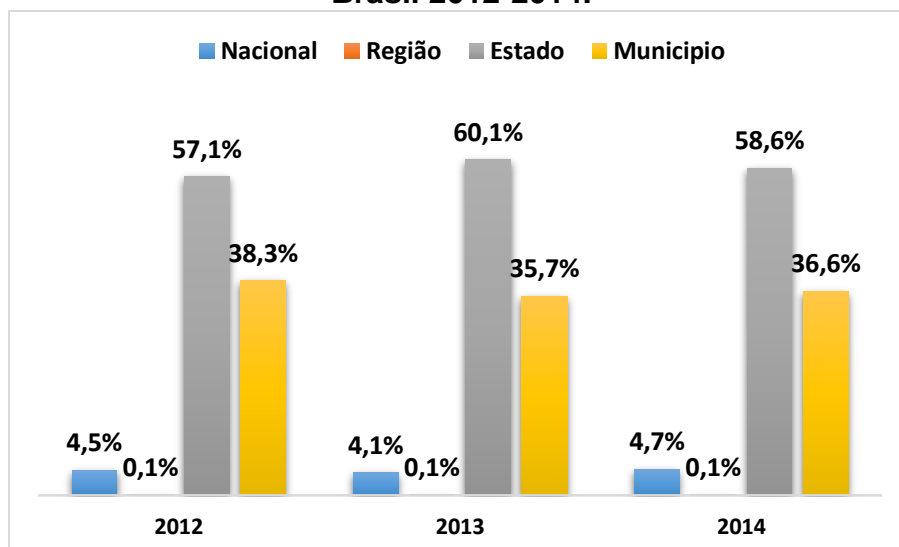
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's (2012-2014)

A média de emendas executadas pelos deputados reeleitos, no período estudado, foi de aproximadamente 12 emendas por deputado. Porém, pela alta variabilidade dos dados, mostrado no gráfico 2, conhecido como *Boxplot* usado para avaliar a existência de *outliers* (valores extremamente altos ou baixos), valores estes que são muito afastados da grande maioria dos dados. Adotaremos o valor da mediana, que é de aproximadamente, 7 emendas por deputado. Dependendo da análise é possível que justamente os *outliers* sejam os pontos de interesse. Como é o caso do nosso estudo. É interessante mostrar que 75% dos reeleitos, executaram entre 0 e 20 emendas locais. E somente 25% aprovaram entre 21 a 42 emendas. Notamos ainda no gráfico os reeleitos que executaram mais de 42 emendas, e que foram considerados atípicos, por se distanciarem demais da grande parte dos dados.

Gráfico 2 – Distribuição das emendas individuais locais dos reeleitos.

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's (2012-2014)

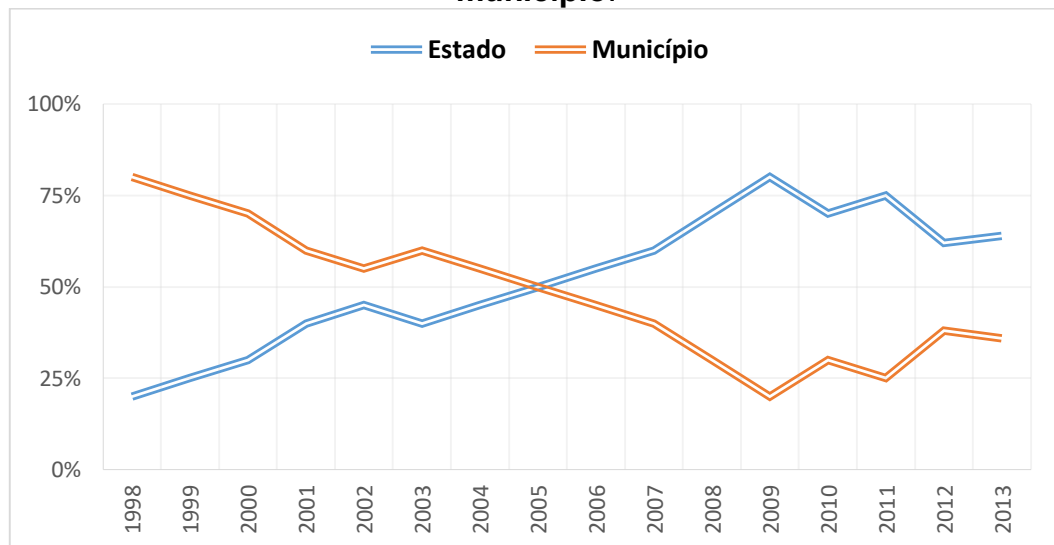
O gráfico 3, mostra a distribuição das emendas executadas pelos reeleitos, nas esferas nacionais, regionais, estaduais e municipais. Nossa amostra abrange um total de 10.115 (dez mil, cento e quinze) emendas aprovadas. Onde 446 (quatrocentos e quarenta e seis) foram destinadas a esfera nacional, 11 (onze) destinadas as regiões, 5.923 (cinco mil, novecentos e vinte e três) aos estados e 3.735 (três mil, setecentos e trinta e cinco) aos municípios. Atualmente as emendas de cunho estadual são as preferidas dos deputados, elas correspondem a mais da metade do total de emendas ao longo dos 3 (três) anos da pesquisa. Vale ressaltar, que há reeleitos que destinaram suas emendas somente para a esfera estadual, ou nacional, sem direcionar emendas para municípios.

Gráfico 3 – Distribuição das emendas executadas dos reeleitos por esferas, Brasil 2012-2014.

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's

Tal achado pode ser explicado no fato de que, também a partir de 2003, as emendas cujo alvo eram os municípios mudam de destino: se antes as cidades eram as mais beneficiadas financeiramente, a partir de 2003 são as unidades federativas que passam a ter preferência nas prioridades dos deputados federais, conforme evidencia o gráfico 3 abaixo.

Gráfico 4 - Evolução das emendas individuais com destino aos estado e município.



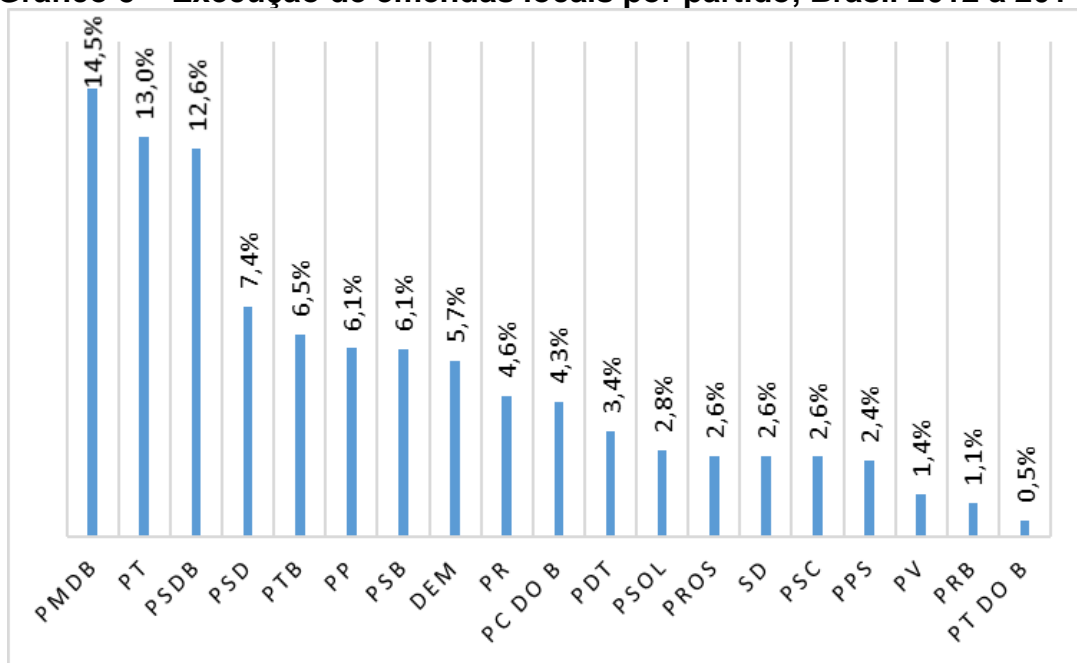
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's (1998-2013)

Pereira e Rennó (2001), tendo como base Ames (1995^a; 1995^b), argumentam também que a transferência dos recursos públicos definida e apresentada no orçamento federal e que beneficia localidades específicas, traz grandes vantagens eleitorais para candidatos. Segundo Ames (1995^a; 1995^b), citado por Pereira e Rennó (2001), o deputado que passa a impressão de que lutou pelos “seus municípios” na Câmara, obtendo recursos para eles, consegue a recompensa de ser reeleito nas competições eleitorais. O gráfico 2 nos mostra, porém, que o destino das emendas individuais tem sido direcionado em maior parte para os estados e não para os municípios. Então, o argumento de que os deputados procuram premiar muito mais as suas bases locais, não é totalmente confirmado entre o recorte adotado no presente estudo. Contudo, seguimos com objetivo principal do estudo, que é mensurar qual o impacto da execução de emendas nos resultados eleitorais dos reeleitos nos municípios. Seguindo a linha de pensamento dos autores Pereira e Rennó (2001 e 2007) que ao explicarem o fenômeno da reeleição, mantiveram o pressuposto da importância dos benefícios locais, para expandir as chances de

reeleição. Embora a alocação das emendas seja majoritária nos estados, ou seja, sem uma localização definida, por si só questione a estratégia de utilização das emendas como meio de premiar os eleitores que votaram em um dado deputado, é fundamental entendermos melhor esse fenômeno.

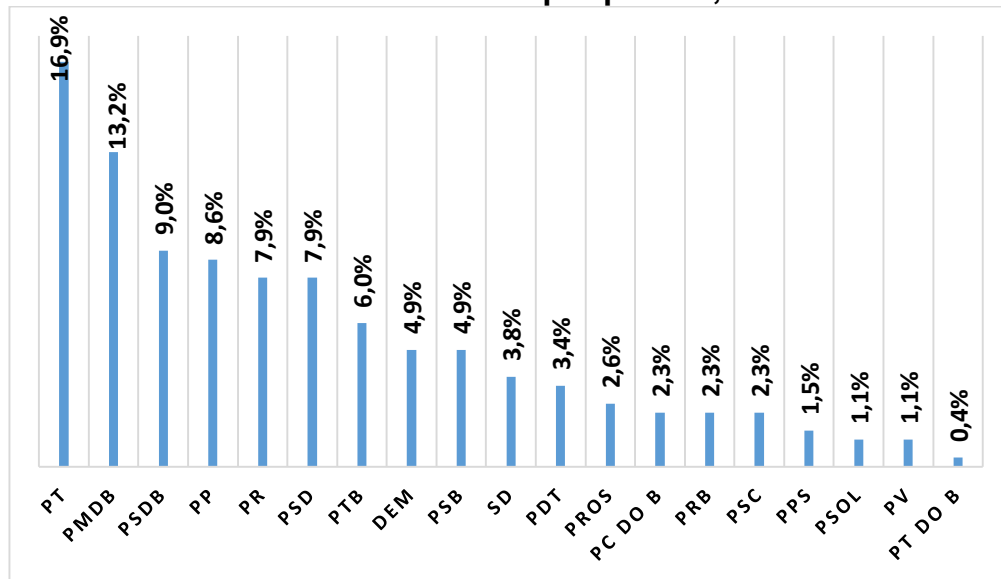
O gráfico 5, abaixo representa o percentual da aprovação de emendas locais no decorrer dos anos da pesquisa (2012 a 2014) por partido. A variação entre os partidos PMDB, PT e PSDB é de fato muito pequena. Se a execução das emendas de fato for a premiação por votar junto ao executivo, seria de se esperar que os parlamentares que fazem parte da oposição praticamente não tivessem suas emendas executadas.

Gráfico 5 – Execução de emendas locais por partido, Brasil 2012 a 2014.



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's

Porém, esta diferença mínima da execução de emendas entre os partidos da base aliada e oposição, poderia ser tendenciosa, uma vez que nossa amostra, abrange somente os reeleitos. Se o número de reeleitos do partido do PMDB, for maior na amostra, é claro que o percentual deste partido tenderia a ser maior. Porém, não é o que se confirma no gráfico 6, que nos revela que o partido aliado ao executivo, o PT, é o que contém o maior número de reeleitos na amostra.

Gráfico 6 – Percentual de reeleitos por partido, Brasil 2012 a 2014.

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's

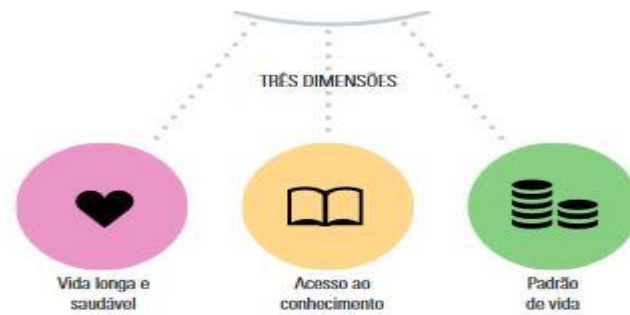
4.2 Desenvolvimento dos municípios

É impossível analisar a política municipal brasileira sem levar em conta a intensa variação da estrutura social. Sabemos que há profundas diferenças entre os municípios apontadas pelos indicadores que originam o índice de desenvolvimento humano. O conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, foram apresentados em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em alternativa ao Produto Interno Bruto, hegemônico à época como medida de desenvolvimento. Idealizado pelo economista paquistanês MahbubulHaq e com a colaboração e inspiração no pensamento do economista Amartya.

O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda.

Como mostra a figura 2.

Figura 1 – Dimensões do IDH global.



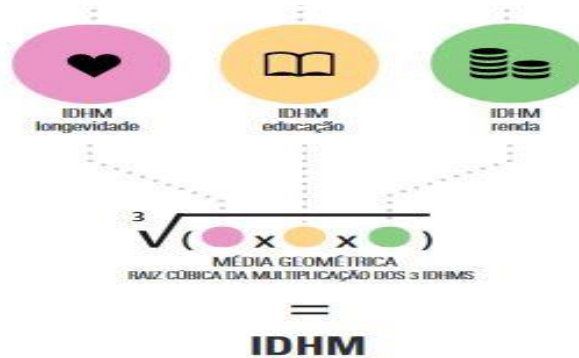
Fonte: PNUD

O IDH obteve grande repercussão mundial devido principalmente à sua simplicidade, fácil compreensão e pela forma mais holística e abrangente de mensurar o desenvolvimento. Transformando em um único número a complexidade de três importantes dimensões, o IDH tornou-se uma forma de compreensão e fomento da discussão e reflexão ampla sobre o significado de desenvolvimento humano para a sociedade.

Em 2013, o PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros a partir de dados do Censo Demográfico de 2010. Também se calculou o IDHM, a partir da metodologia adotada, para os anos de 1991 e 2000, por meio de uma minuciosa compatibilização das áreas municipais entre 1991, 2000 e 2010.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH global – saúde, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Adaptando-se às bases de dados do Censo e às características inatas aos municípios. Por isso, não é possível realizar qualquer tipo de comparação entre o IDHM de um município e o IDH de um país. Como mostra a figura 3.

Figura 2 – IDHM brasileiro



Fonte: PNUD

O IDHM populariza o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, e não a visão de que desenvolvimento se limita a crescimento econômico. Ao sintetizar uma realidade complexa em um único número, o IDHM e seus três componentes viabiliza uma comparação entre os municípios brasileiros ao longo do tempo. O ranking do IDHM estimula os formuladores e implementadores de políticas públicas no nível municipal a priorizar a melhoria da vida das pessoas em suas ações e decisões.

Vale ressaltar que deputados federais têm que lidar com uma quantidade de emendas individuais pequena para, em tese, presentear seu eleitorado. Ainda que alguns estados tenham um baixo número de municípios, em estados como São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, o número de 25 emendas representa apenas 0,03% e 0,02% dos municípios, respectivamente.

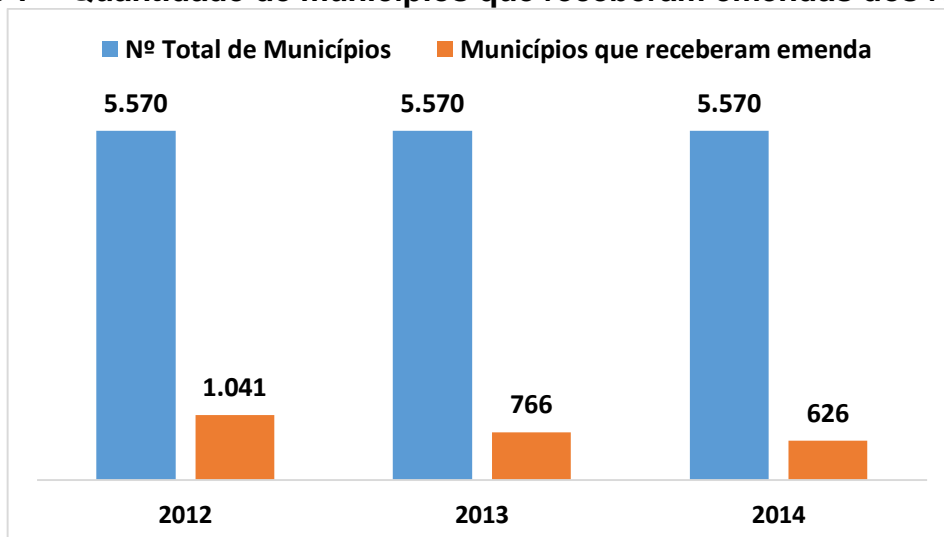
Um estudo publicado em agosto de 2013, pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) mostrou que as emendas parlamentares ao Orçamento da União totalizaram R\$ 134 bilhões entre 2002 e 2012. O montante pode até soar expressivo. Na prática, porém, apenas uma fatia desse número saiu do papel. Dos R\$ 134 bilhões previstos pelas emendas, só R\$ 22,7 bilhões foram desembolsados no período, o equivalente a uma execução de 16,9%. Além do baixo nível de desembolso do dinheiro previsto no orçamento, a pesquisa da CNM mostrou que houve desigualdade na distribuição. Foi verificado que, entre 2002 e 2012, 4.941 cidades foram beneficiadas por emendas no orçamento. Isso representa 88,5% do total de municípios do País. Já outras 629 cidades, ou 11,5% do total, nunca tiveram

nenhum centavo destinado a projetos locais. Segundo a pesquisa, todos os municípios acima de 100 mil habitantes receberam emendas. Quem ficou de fora, basicamente, foram aqueles municípios de pequeno porte e pequena influência política.

“Dentro dos 629 municípios, existem cinco milhões de brasileiros que nunca foram beneficiados com emendas. É quase um Uruguai inteiro”, alerta o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski. Por conta dessas desigualdades, a CNM defende que todos os municípios do Brasil possam receber recursos do Orçamento Geral da União. Para isso, propõe a criação do Fundo de Desenvolvimento Municipal (FDM) com 1% da receita corrente líquida da União e que seja repassado pelos critérios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, todos os gestores teriam recursos ordinários para realizar seus investimentos sem a personificação do Orçamento na figura do parlamentar.

Portanto, cabe ainda observar quantos municípios são premiados pelos deputados. Tomando como critério o município que recebeu no mínimo uma emenda individual por ano, o gráfico 7 mostra, quantos municípios de fato foram beneficiados nos anos estudados pelos deputados reeleitos.

Gráfico 7 – Quantidade de municípios que receberam emendas dos reeleitos.



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's

Em 2013, há uma queda significativa no total de municípios que recebem emendas: a diminuição é de cerca de 26% em relação ao ano anterior. E 18% no ano de 2014.

A tabela 4, mostra os municípios que mais receberam emendas pelos deputados reeleitos. Os municípios da região sudeste e nordeste, são os mais expressivos neste ranking. O município de Belém, ocupa a 19° posição.

Tabela 4 – Municípios que receberam maior número de emendas dos reeleitos.

MUNICÍPIO	EMENDAS
Rio de Janeiro	141
São Paulo	118
Salvador	99
Belo Horizonte	71
Recife	65
João Pessoa	52
Curitiba	44
Niterói	41
São João de Meriti	36
Nova Friburgo	33
Angra dos Reis	28
Campina Grande	28
Nilópolis	28
Nova Iguaçu	28
Resende	26
Barretos	25
Volta Redonda	24
Natal	23
Belém	21
Fortaleza	20
Outros	2.804

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's (2012-2014)

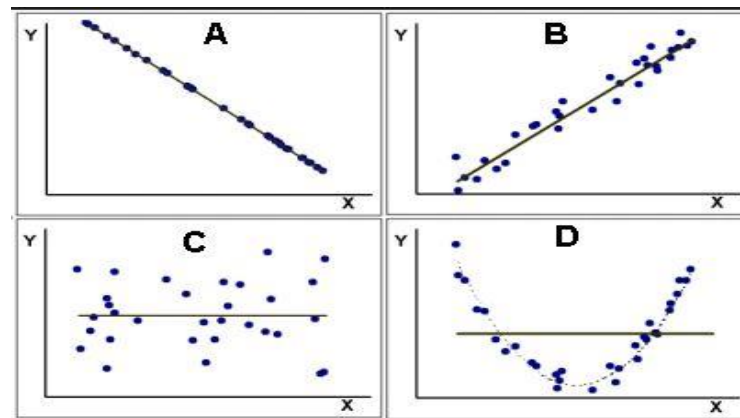
4.3 Uma breve abordagem sobre a técnica de correlação

Em pesquisas, frequentemente, procura-se verificar se existe relação entre duas ou mais variáveis, isto é, saber se as alterações sofridas por uma das variáveis são acompanhadas por alterações nas outras. A análise de correlação fornece um número que resume o grau de relacionamento linear entre duas variáveis. Por exemplo, peso vs. Idade, consumo vs. Renda, altura vs. Peso, de um indivíduo. O termo correlação significa relação em dois sentidos (co + relação), e é usado em

estatística para designar a força que mantém unidos dois conjuntos de valores. A verificação da existência e do grau de relação entre as variáveis é o objeto de estudo da correlação.

Os pares de valores das duas variáveis poderão ser colocados num diagrama cartesiano chamado “diagrama de dispersão”, que nada mais é que um dos indicadores de associação. Por exemplo, se parece haver relacionamento entre as variáveis, que tipo de relacionamento ele é e se quaisquer casos são significativamente diferentes dos outros. A vantagem de construir um diagrama de dispersão está em que, muitas vezes sua simples observação já nos dá uma ideia bastante boa de como as duas variáveis se relacionam. Quanto mais próximos da linha de tendência os pontos estão, mais forte e perfeita é a correlação entre as variáveis. Como mostra a figura 3.

Figura 3 – Tipos de relação e associação entre duas variáveis.



Fonte: Elaboração própria

Onde,

- A) Correlação linear negativa;
- B) Correlação linear positiva;
- C) Não há correlação ou correlação nula e
- D) Correlação não linear.

4.4 A correlação entre emenda e voto

O Coeficiente de Correlação de Pearson, é uma medida de associação linear entre variáveis e varia de -1 a 1. O sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e o valor sugere a força da relação entre as variáveis. Uma correlação perfeita (-1 ou 1) indica que o escore de uma variável pode ser determinado exatamente ao se saber o escore da outra. Uma correlação de valor zero indica que não há relação linear entre as variáveis.

Para avaliar a relação entre aprovação de emendas e votação nos municípios, nosso estudo, com base no Coeficiente de Correlação de Pearson r , classificou esta associação em três tipos principais.

- a) Entre 0,00 a 0,30** – a Associação entre emendas e votação do deputado no município é fraca.
- b) Entre 0,31 a 0,60** – a Associação entre emendas e votação do deputado no município é moderada;
- c) Entre 0,61 a 0,99** – a Associação entre emendas e votação do deputado no município é forte.

Comumente se faz equivalência entre uma correlação obtida com percentual, assim, 0,5 de Correlação é interpretada como 50%, isso é incorreto, pois, o r tem um caráter adimensional, ou seja, ele é desprovido de unidade física que o defina. Por esta razão, O Coeficiente de Correlação de Pearson r deve ser acompanhado por análises gráficas (gráficos de dispersão). Apenas depois disso o pesquisador deve utilizar o r para medir o grau e a direção da associação entre as variáveis de seu interesse.

Assim, dadas duas amostras, uma da variável quantidade de emenda (X) e outra da variável quantidade de voto (Y), o coeficiente de correlação amostral poderá ser calculado através da seguinte expressão:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\left[\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \right] \left[\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \right]}}$$

Onde,

x_i são os valores observados da variável quantidade de emendas aprovadas ao longo de todos os municípios;

\bar{x} é a média das emendas aprovadas;

y_i são os valores observados da variável quantidade de votos obtidos ao longo de todos os municípios e

\bar{y} é a média dos votos obtidos.

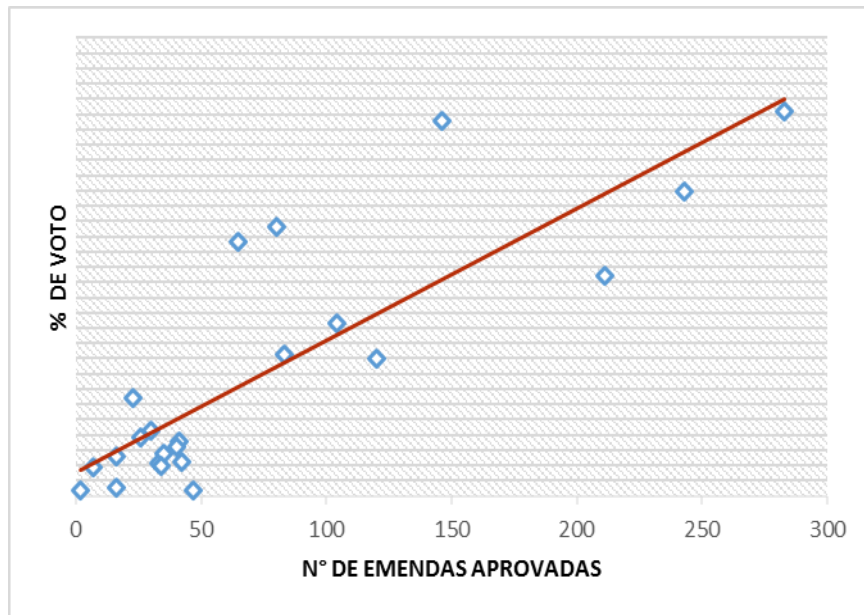
Através desse cálculo matemático será possível confirmar ou refutar a hipótese de que há relação entre as variáveis quantidade de emendas e quantidade de votos.

Aplicamos a técnica do coeficiente de Pearson, na variável porcentagem de votos por município e quantidade de emendas por município. O resultado encontrado em nosso estudo é de $r = 0,503$. Ou seja, existe uma correlação moderada e positiva entre as variáveis, quantidade de emendas aprovadas (x), representada no eixo horizontal e percentual de votos (y) no eixo vertical.

Devido a grande quantidade de pares formados, já que cada conjunto de municípios de um determinado estado, se repete para cada deputado eleito no estado, optamos por fazer o diagrama, agregando os resultados por estado, uma vez que o resultado entre os municípios, foi refletido entre os estados.

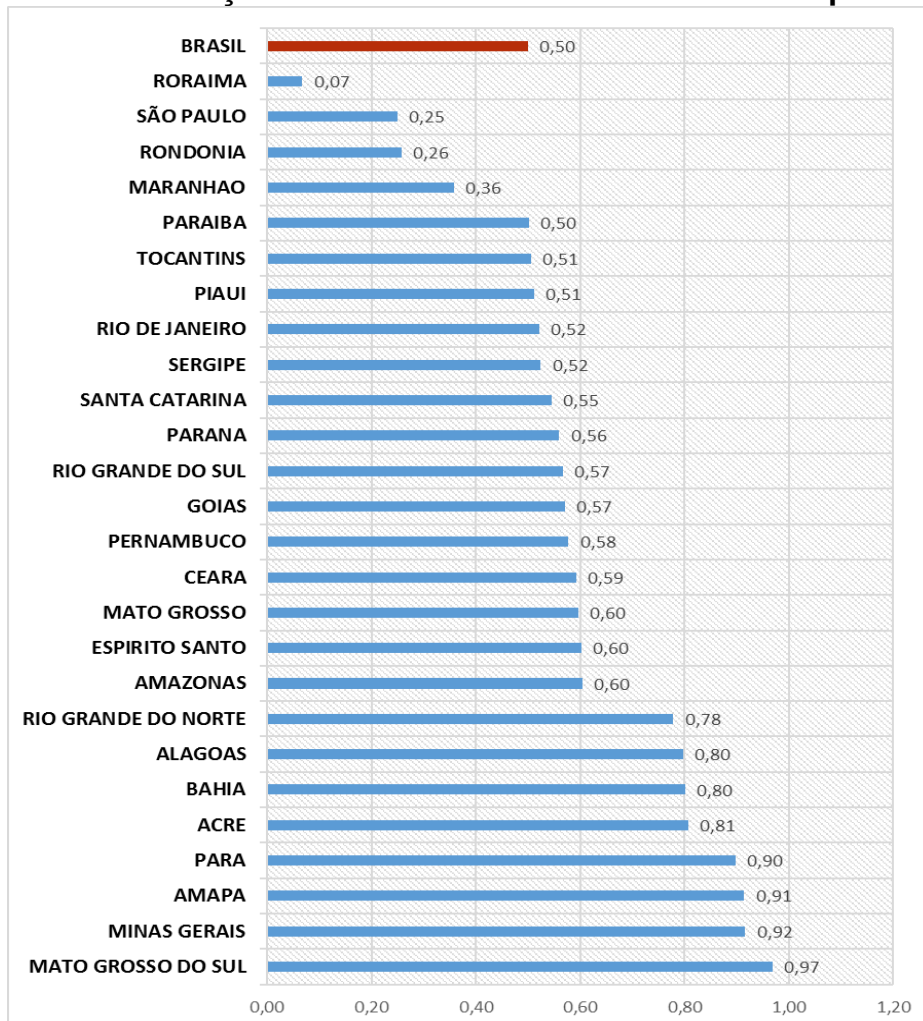
O diagrama de dispersão mostra a existência de um relacionamento linear e positivo entre as variáveis, com altos valores de uma das variáveis associados a altos valores da outra variável. É uma relação moderada mas confirma a nossa hipótese de associação entre emenda e voto. Conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 8– Diagrama de dispersão entre emenda e voto por estado dos reeleitos, Brasil 2012 a 2014.



Fonte: Elaboração própria

Numa avaliação pela média dos estados, a pesquisa indicou que aproximadamente 84% dos estados apresentaram uma correlação positiva e moderada entre emendas e os resultados eleitorais nos municípios para onde dirigiram estas emendas, conforme o gráfico 9. Sendo relevante um detalhamento maior dessa relação. É o que faremos mais adiante, através da modelo regressão linear.

Gráfico 9– Correlação entre emendas e voto dos reeleitos por estado.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE e Senado Federal

4.5 Desenvolvimento municipal e sucesso eleitoral

Segundo o levantamento, de acordo com as faixas de desenvolvimento humano municipal adotadas pelo Atlas 2013. O Brasil, atualmente com Alto Desenvolvimento Humano, melhorou sua classificação em relação às edições anteriores. Em 2000 registrava Médio Desenvolvimento Humano e em 1991, Muito Baixo Desenvolvimento Humano. Cerca de 74% dos municípios brasileiros se encontram nas faixas de Médio e Alto Desenvolvimento. O restante, 25%, está entre aqueles que apresentaram Baixo ou Muito Baixo Desenvolvimento Humano, um total de 1.431. A região Nordeste ainda é a que concentra o maior número de municípios no grupo de Baixo Desenvolvimento Humano (61,3%). No Norte do país estes somam 40,1%.

4.5.1 Dependência entre IDHM e EMENDA (Teste Qui-Quadrado)

Neste trabalho, utilizamos o IDHM para relacionar com a teoria distributiva. Nossa hipótese era de que os municípios com menores níveis de IDHM eram mais dependentes das benéficas dos deputados, porém não obtivemos êxito. A variável não teve um valor estatisticamente significativo para permanecer no modelo, ou seja, o IDHM desse conjunto de dados não teve grande impacto na aprovação de emendas e nem na votação dos deputados. Como mostra o resultado do teste Qui-Quadrado de independência na tabela 5 e 6.

Tabela 5 – Valores observados da amostra

CORRELAÇÃO	IDH 2010		TOTAL
	Alto	Médio	
Forte	3	5	8
Moderada	8	7	15
Fraca	2	1	3
TOTAL	13	13	26

Fonte: Elaboração própria

Tabela 6 – Teste Qui-Quadrado

	Value	df	Asymp. Sig.
Pearson Chi-Square	0,900	2	0,638
Likelihood Ratio	0,912	2	0,634
Linear by linear Association	0,862	1	0,353
N of valid Cases	26		

Fonte: Elaboração própria

Este teste determina se o valor observado de uma variável depende do valor observado de outra variável. E tem as seguintes hipóteses:

H0: As variáveis são independentes

H1: As variáveis são dependentes

Como o p-valor foi maior que 0,05. Não rejeitamos a hipótese de nula, ou seja, não há evidências estatísticas de dependência entre as variáveis emenda e IDH.

Isso não significa dizer que O IDHM não seja importante para o presente estudo, mas sim que não há predominância de um único nível de IDHM em uma única classificação do tipo de correlação. Os seus níveis se distribuem quase que

igualmente entre as 3 (três) classificações da correlação entre os municípios o que reflete também a nível estadual. Como mostra a tabela 7.

Tabela 7 – Ranking dos Coeficientes de correlação versus IDHM 2010, por estado.

ESTADOS	Coeficiente de correlação	Classificação	IDHM ESTADUAL 2010
MATO GROSSO DO SUL	0,97	FORTE	ALTO
MINAS GERAIS	0,92	FORTE	ALTO
AMAPA	0,91	FORTE	ALTO
PARA	0,90	FORTE	MEDIO
ACRE	0,81	FORTE	MEDIO
BAHIA	0,80	FORTE	MEDIO
ALAGOAS	0,80	FORTE	MEDIO
RIO GRANDE DO NORTE	0,78	FORTE	MEDIO
AMAZONAS	0,60	MODERADA	MEDIO
ESPIRITO SANTO	0,60	MODERADA	ALTO
MATO GROSSO	0,60	MODERADA	ALTO
CEARA	0,59	MODERADA	MEDIO
PERNAMBUCO	0,58	MODERADA	MEDIO
GOIAS	0,57	MODERADA	ALTO
RIO GRANDE DO SUL	0,57	MODERADA	ALTO
PARANA	0,56	MODERADA	ALTO
SANTA CATARINA	0,55	MODERADA	ALTO
SERGIPE	0,52	MODERADA	MEDIO
RIO DE JANEIRO	0,52	MODERADA	ALTO
PIAUI	0,51	MODERADA	ALTO
TOCANTINS	0,51	MODERADA	MEDIO
PARAIBA	0,50	MODERADA	MEDIO
MARANHAO	0,36	MODERADA	MEDIO
RONDONIA	0,26	FRACA	MEDIO
SÃO PAULO	0,25	FRACA	ALTO
RORAIMA	0,07	FRACA	ALTO
BRASIL	0,50	MODERADA	ALTO

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do TSE, SENADO e PNUD.

Uma possível resposta seria que em todos os distritos (estados) encontram-se municípios pertencentes a todos os níveis de IDHM. O estudo com essa variável é mais relevante em casos isolados ou em comparações de candidatos. Onde a unidade seria o tipo de voto e não quantidade de voto como é o caso de nosso estudo.

4.6 O impacto das emendas sobre os votos dos reeleitos

4.6.1 Modelo de Regressão Linear

Após construir o gráfico de dispersão e calcular o coeficiente de correlação, onde constatamos a correlação entre as variáveis. O próximo passo é encontrar a melhor equação que representa esses dados. É a chamada linha de regressão ou Análise de regressão, é utilizado quando existe uma relação linear entre a variável independente e a variável dependente. Vale ressaltar que o principal foco do presente estudo é avaliar a influência das emendas na votação dos deputados reeleitos. Onde estimaremos quantidade de votos (\hat{y}) dado a quantidade aprovadas de emendas (x).

Uma vez escolhido o modelo de regressão, deve-se estimar seus parâmetros, neste caso os coeficientes da equação da reta, $\hat{\beta}_0$ e $\hat{\beta}_1$. Isso pode ser feito a partir da aplicação do Método dos Mínimos Quadrados.

Sendo que a equação de estimativa será dada por:

$$\hat{Y}_i = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i$$

A média dos erros é zero. Onde,

\hat{y}_i é variável explicada (dependente) que no nosso estudo é o percentual de votos válidos;

$\hat{\beta}_0$ é a constante, que representa a intercepção da reta com o eixo vertical;

$\hat{\beta}_1$ é outra constante, que representa o declive (coeficiente angular) da reta e

x_i é a variável explicativa (independente), que no nosso estudo é quantidade de emendas executadas.

O modelo apresentado pretende mensurar em que medida a alocação de emendas converte em retorno eleitoral. Contudo, antes de rodar modelo de regressão, é preciso testar a significância das variáveis, através do teste de significância global, chamado também de *teste f*. Ele responde a seguinte pergunta: “o modelo é útil para prever a influência das emendas sobre os votos?”. Como o

valor-*P* do teste *f* foi menor que 0,05. Podemos continuar com o modelo para a estimação do impacto das emendas sobre os votos. Como mostra a tabela 8.

Tabela 8 – Teste de significância

ANOVA			
	<i>gl</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	1	32037,84	0,00
Resíduo	99552		
Total	99553		

Fonte: Elaboração própria

Tabela 9 - Modelo de regressão Linear para estimação do impacto das emendas sobre os votos.

<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0,493
R-Quadrado	0,243
R-quadrado ajustado	0,243
Erro padrão	2,064
Observações	99554

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>
Interseção	3,21	0,1666053	19,2668	2,97E-52	2,88190	3,537993
Emendas executadas	0,12%	0,0079730	4,0201	0,00	0,047751	0,0163536

Significância 5%

Fonte: Elaboração própria

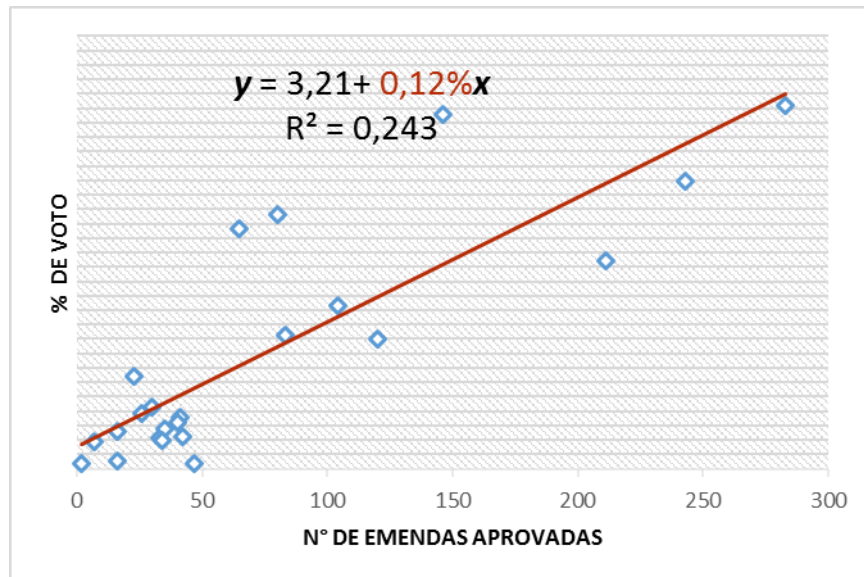
Em segundo, observamos o *valor-P* individual (significância) da variável emendas aprovadas no modelo, na tabela 9. O *Valor-P* dessa variável também nos afirma que há evidências estatísticas de relação entre emendas e voto, pois ***valor-P* < 0,05**.

Em terceiro, observamos o valor do R^2 (r quadrado), ele nos diz o quanto a variável emendas executadas (variável independente) explica a variabilidade do total dos votos (variável dependente). O seu valor nos revela que aproximadamente **24%** da variabilidade da quantidade de votos é explicada pelo modelo com a variável aprovação de emendas. Por último, observamos os valores dos coeficientes das constantes, que serão utilizados para montar a equação.

A equação obtida é:

$$\hat{y}_i = 3,21 + 0,12\%.X$$

Gráfico 10 – Reta ajustada de regressão



Fonte: Elaboração própria

O modelo apresentado corrobora a hipótese de que a aprovação de emendas, ou dito de outra forma, que a provisão de políticas distributivas, influencia positivamente no retorno eleitoral (votos) dos deputados reeleitos. Haja vista que, há um aumento de aproximadamente 0,12% no percentual de votos, nos resultados eleitorais dos reeleitos que executaram emendas em determinado município, ou seja, uma localidade delimitada. Toda via, esta estratégia explica apenas 24% do total de votos dos deputados reeleitos que trouxeram benefícios locais. Ou seja 76% dos votos, desses deputados reeleitos, são explicáveis e referentes a outras estratégias de campanha, que não é a recompensa das suas bases. Poderia ser, por exemplo, o financiamento, a sua visibilidade, o cenário político no ano eleitoral e etc. Esses achados, são confirmados pela tabela 10, que nos mostra os deputados mais votados nos maiores colégios eleitorais do Brasil.

Tabela 10 – Deputados reeleitos mais votados, eleições 2014.

ESTADO	PARTIDO	DEPUTADO	TIPO DE EMENDAS			Nº DE VOTOS	VOTOS VÁLIDOS
			MUNICIPAIS	ESTADUAIS	NACIONAIS		
SP	PR	TIRIRICA	0	7	2	1.016.796	4,8%
RJ	PP	JAIR BOLSONARO	27	10	19	464.572	6,1%
SP	PSC	MARCO FELICIANO	36	3	3	398.087	1,9%
SP	DEM	RODRIGO GARCIA	0	0	0	336.151	1,6%
MG	PT	REGINALDO LOPES	0	21	4	310.226	3,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE e Senado Federal

Ainda com base na mesma tabela, observamos que o deputado reeleito, o Tiririca, não direcionou nenhuma emenda para municípios, entretanto, foi o deputado mais votado, com aproximadamente 5% dos votos válidos. Todavia, ele direcionou emendas estaduais e nacionais. O deputado, Reginaldo Lopes, também não tem emendas direcionadas a municípios, mas, executou emendas estaduais e nacionais. Destacamos também, o deputado, Rodrigo Garcia, que não direcionou nenhum tipo de emendas, no período estudado.

Com isso, queremos dizer que, apesar de significativo, não é totalmente direta, a suposição de que os benefícios levados, através das emendas, para os municípios, retornem em forma de votos. Veja bem, não estamos minimizando esta estratégia, pois ela tem impacto, nos votos, só que um impacto moderado. Cabendo o estudo, de outras variáveis, para completar a explicação do fenômeno da reeleição. E como mostrado por esse estudo, a execução de emendas estaduais, foi bastante expressiva entre os reeleitos, incumbindo um estudo sobre o impacto desse tipo de emenda nos resultados eleitorais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como principal problemática saber se há relação entre a liberação de emendas individuais e os resultados eleitorais (expressos em votos) dos deputados reeleitos nos municípios recebedores das emendas. Para responder a esta problemática, foram apresentadas duas hipóteses de pesquisa: 1) O número de emendas direcionadas para os municípios é superior ao número de emendas estaduais e nacionais; 2) As emendas orçamentárias apresentam maior repercussão eleitoral nos municípios mais pobres e com menor nível de desenvolvimento socioeconômico que possuem maior dependência de políticas clientelistas; e 3) A prerrogativa das emendas parlamentares é uma estratégia que impacta positivamente no retorno eleitoral dos deputados federais reeleitos. Para confirmar ou não estas hipóteses, foi usado o coeficiente de correlação de Pearson com o objetivo de testar a relação entre votos nominais e as emendas aprovadas por município. Como foi ressaltado a associação entre variáveis é calculada através da análise de correlação que usufrui de vários tipos de coeficientes usados para medir o grau de associação de acordo com o tipo de variável. O uso deste coeficiente provou ser de suma importância, pois as variáveis testadas – votação nominal e emendas orçamentárias – são quantitativas. Também foi usado o modelo estatístico de regressão linear simples utilizado para estimar se a aprovação de emendas individuais tende a influenciar no desempenho eleitoral dos deputados federais reeleitos em 2014.

A primeira hipótese diz que o número de emendas direcionadas para os municípios é superior ao número de emendas estaduais e nacionais. Essa afirmação se baseia em parte da literatura adotada neste estudo (PEREIRA e RENNÓ, 2001; 2007; AMES, 1995a; 1995b). Entretanto, os dados apresentados nos dizem que houve um aumento da aprovação das emendas estaduais em detrimento das municipais, o que não desmerece a importância da aprovação das emendas individuais como estratégia de reeleição dos deputados. Isso reforça a ideia de que outras estratégias também foram usadas pelos candidatos em sua busca pela reeleição.

A segunda hipótese nos diz que as emendas orçamentárias apresentam maior repercussão eleitoral nos municípios mais pobres e com menor nível de desenvolvimento socioeconômico, possuem maior dependência de políticas clientelistas. Tal hipótese acabou refutada, pois não foi constatado um padrão quanto ao IDHM dos municípios no que tange a repercussão quanto a relação envolvendo a execução de emendas individuais e o sucesso eleitoral dos reeleitos expressado através dos votos. Portanto, não foi constatada correlação buscada nesta hipótese.

A partir da análise empregada com base no coeficiente de correlação de Pearson (r), entre as variáveis quantidade total de Emendas individuais executadas e Resultado Eleitoral de todos os municípios, é possível inferir que houve um grau de associação moderada entre estas variáveis de pesquisa. E, baseados no modelo de regressão, foi possível constatar que os deputados federais que destinaram emendas a determinado município, obtiveram um retorno eleitoral positivo dos mesmos de aproximadamente 0,12% (zero, doze) nos votos para cada emenda aprovada. Sendo assim, a terceira hipótese foi efetivamente confirmada.

Por tudo que foi apresentado nos dados, é possível constatar que a aprovação de emendas gera sim, impacto nos resultados eleitorais obtido pelo Deputado no Município para o qual aprovou emendas, contudo, ele é moderado. O r ajustado obtido no modelo de regressão linear simples nos permite inferir que a execução de emendas (variável independente), explica aproximadamente 24% dos votos obtidos (variável dependente) pelos reeleitos. Nesse sentido, há diversas estratégias usadas pelos parlamentares para o sucesso de sua empreitada e a proposição das emendas individuais é só uma entre as estratégias para a reeleição, ficando os 76% explicáveis e referentes a outras estratégias de campanha como, por exemplo, o financiamento, sua visibilidade, o cenário político no ano eleitoral, entre outros. Ou até mesmo, como apontado por esse estudo, o número de emendas executadas a nível estadual. Não sendo totalmente direta a relação entre prover benefícios locais e receber votos.

Ao fazer uma relação com a teoria da escolha racional adotada neste estudo, pode-se afirmar que a relação entre meios – emendas parlamentares individuais – e fins – reeleição dos deputados – não pode ser considerada uma correspondência ótima. Esta indagação sobre o impacto de outras variáveis sobre a reeleição dos parlamentares pode ter relação com “os jogos ocultos” de Tsebelis (1998), citado por

Meireles (2012), sejam as múltiplas arenas ou os projetos institucionais. Porém, tal relação fica para ser desenvolvida em outra pesquisa acadêmica.

REFERENCIAS:

ABRUCIO, LUIZ F. **“O Ultra-Presidencialismo Estadual”**. In: R. ANDRADE(Ed.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp,1998.

ABRUCIO, L. F; SAMUELS, D. **A Nova Política dos Governadores**. *Lua Nova*, n. 40/41, p. 138–326, 1997. AMES, B. *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.

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

AMES, B. **Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in Brazilian Congress**. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p: 324-43, 1995a.

AMES, B. **Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation**. *American Journal of Political Science*. v. 39 n. 2, p. 406-33, 1995b.

ALMEIDA, A. S.; SANTOS, F. G. M. **Teoria informacional e seleção de relatores na Câmara dos Deputados**. *Dados* (Rio de Janeiro), v. 48, p. 693-735, 2005.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Appris, (2011).

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. **Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: determinantes institucionais e políticos**. *Dados* vol.55, nº. 4, Rio de Janeiro (out./dez. 2012).

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do Neo-Institucionalismo**. *Lua Nova*, São Paulo, nº. 58, (2003).

LAGO, Ivann Carlos. **Conexão Eleitoral: Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do Sul do Brasil (1998-2006)**. Florianópolis, novembro (2010).

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. **Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies**. *Journal of Latin American Studies*, v. 36, p. 109–130, 2004.

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. **Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil.** *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 44–67, 2003.

MAINWARING, S. **Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective.** *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p.21-43, 1991.

MAYHEW, David. (1974), **Congress. The Electoral Connection.** New Haven, Yale University Press.

MESQUITA, L. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira. 2008.** 88f. Tese (Mestre em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.

MEIRELES, R. **Emendas Parlamentares como Estratégia de Conexão Eleitoral. 52º Legislatura.** Tese (Mestre em Ciência Política). Universidade do Estado Pará. 2014.

NICOLAU, J. **O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil.** *Dados– Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Comportamento Estratégico em PresidencialismodeCoalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.** *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265–301, jan. 2002.
 PEREIRA, C.; MUELLER, B. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil.** *Revista de Economia e Política*, v. 27, n.4, p. 664–683, 2007.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives.** *Electoral Studies*, v. 22, n. 3,p. 425–448, 2003.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil.** *Dados*, v. 46, n. 4,p. 735–771, 2003.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **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.

PEREIRA, C.; RENNO, L. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados.** *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 2, p. 133–172, 2001.

SAMUELS, D. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SAMUELS, D. Money, **Elections and Democracy in Brazil.** *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 7, p. 27–48, 2001a.

SAMUELS, D. **Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil.** *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 481–497, 2000.

SAMUELS, D. **Political Ambition in Brazil, 1945-95: Theory and Evidence.** Latin American Studies Association, 1998.

SAMUELS, D. **Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil.** *The Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-63, 2002.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** BeloHorizonte: Editora UFMG, 2003.

TSEBELIS, George. 1995. **Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun.

TSEBELIS, George; HA, Eunyong. **Coalition theory: ‘a veto players’ approach.** *European Political Science Review*, page 1 of 27 (2013).