

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RAUL WESLEY LEAL BONFIM

EMENDAS INDIVIDUAIS E CONEXÃO ELEITORAL NO BRASIL (2006-2010)

TERESINA

2017

EMENDAS INDIVIDUAIS E CONEXÃO ELEITORAL NO BRASIL (2006-2010)

RAUL WESLEY LEAL BONFIM

Dissertação apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sob a orientação do Prof. Dr. Vitor Eduardo de Veras Sandes Freitas.

Área de concentração: Estado, Movimentos Sociais, Cidadania e Comportamento Político.

Linha de Pesquisa: Comportamento político e sociedade.

TERESINA

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

B695e Bonfim, Raul Wesley Leal.

Emendas individuais e conexão eleitoral no Brasil
(2006-2010) / Raul Wesley Leal Bonfim. – 2017.
73 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –
Universidade Federal do Piauí, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes
Freitas.

1. Emendas Individuais. 2. Conexão Eleitoral. 3. Voto.
4. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. I.
Título.

CDD 341.24

RAUL WESLEY LEAL BONFIM

EMENDAS INDIVIDUAIS E CONEXÃO ELEITORAL NO BRASIL (2006-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Movimentos Sociais, Cidadania e Comportamento Político.

Linha de Pesquisa: Comportamento Político e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

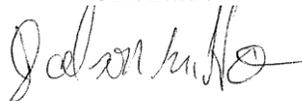
Aprovado em 29 de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)

Orientador



Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (UFPE)

Examinador Externo à Instituição



Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (UFPI)

Examinador Interno

RESUMO

Este trabalho analisa o impacto da execução de emendas parlamentares individuais sobre a performance eleitoral dos deputados federais brasileiros entre 2006 e 2010. Argumenta-se que eleitores de localidades com baixo desenvolvimento socioeconômico tendem a recompensar mais deputados federais que executam emendas em seus municípios. Os eleitores de localidades com essas características seriam mais vulneráveis às intervenções do Estado e, conseqüentemente, mais dependentes das emendas a serem executadas. Nesses termos, a hipótese a ser testada é se, de fato, o impacto das emendas individuais sobre o voto é maior em localidades que possuem baixos índices de desenvolvimento socioeconômico. Para os testes, foram utilizadas estatística descritiva, testes de comparação de médias, regressão linear simples e multivariada. Os achados desta pesquisa apontam para duas conclusões. Em primeiro lugar, não houve uma variação na média total de votos dos deputados federais nos municípios onde as emendas foram executadas entre as duas eleições em análise. Segundo, em relação à média dos votos nos diferentes grupos de municípios, constatou-se que os únicos municípios que tiveram aumento na média de votos entre as duas eleições (2006 e 2010) foram aqueles pertencentes aos grupos de IDHM baixo e médio. No entanto, conforme as análises de regressão realizadas, o IDHM, apesar de ter impacto significativo sobre a performance eleitoral dos deputados federais, explica muito pouco da variação na média dos votos dos parlamentares. Emenda individual, portanto, importa, mas não é o elemento central para explicar o ganho de votos de deputados federais que se reelegem no Brasil.

Palavras-chave: Emendas individuais; Conexão Eleitoral; Voto; IDHM.

ABSTRACT

This paper analyzes the impact of individual execution parliamentary amendments upon the Brazilian electoral performance of federal deputies between 2006 and 2010. It is argued that electors from low socioeconomic development locations, lean towards rewarding more federal deputies, those who perform amendments in their municipalities. Local electorate from these characteristics would be more vulnerable to state intervention and consequently more dependent on the to be executed amendments. In those terms, the hypothesis to be tested is whether, in fact, the impact of the individual amendments upon the vote is higher in localities that have a low socioeconomic development rate. For testing, descriptive statistics were used, media comparison tests, simple and multivariate linear egression. The findings from this research point out two conclusions. At first, there was no variation in the total media vote from federal deputies in the municipalities where the amendments were executed between two elections under analysis. According to the average of the votes in different groups of municipalities, it was verified that the only Municipalities that had media increasement vote between the two elections (2006 and 2010) were those belonging to the low and medium NTHDI groups. However, according to the analyzing regression occurred, the NTHDI, although having a significant impact on the electoral performance of the federal deputies, explains very little of the variation upon the average of the parliamentarian's votes. Individual amendment, however, count, but it is not the central element of explaining the gain from federal votes who are reelected in Brazil.

Keywords: Individual Amendments; Electoral Connection; Vote; NTHDI.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Fomento à Pós-Graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PROF/CAPES), pelo apoio financeiro para o desenvolvimento desta pesquisa, o qual possibilitou, de forma integral, minha dedicação às atividades do Mestrado.

À Universidade Federal do Piauí (UFPI), por ser minha “segunda casa” desde o ano de 2009. Período esse que me permitiu ampliar meus horizontes de conhecimento e compreensão dentro e fora do campo acadêmico.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal da Piauí (UFPI), por ter me acolhido de forma calorosa e, além disso, ter me propiciado uma formação de qualidade dentro da área de Ciência Política.

Ao meu orientador, professor Vítor Sandes, por sempre se fazer presente em minha vida acadêmica. Agradeço-lhe pelo apoio, paciência e profissionalismo. Além de tudo, é responsável por ter despertado em mim a paixão pela pesquisa científica. Serei eternamente grato por isso.

Aos professores Bruno Rubiatti e Dalson Figueiredo, por terem aceitado o duplo convite de julgar esta pesquisa. Suas críticas e sugestões foram imprescindíveis para o produto final desta dissertação.

Aos meus pais, Vicente Bonfim e Irene Bonfim, que desde sempre me apoiaram nesta jornada.

Ao meu grande amor, Jaqueline Sousa, por ser a pessoa mais presente e importante da minha vida. Agradeço-lhe, acima de tudo, por sempre me apoiar dentro e fora do universo acadêmico. Sem a sua ajuda nada disso seria possível.

Ao meu “irmão” Delmar, vulgo Delmito, pelos dois anos de amizade sincera, e pelas dicas destinadas ao resultado final deste trabalho.

Aos amigos e amigas que me acompanharam nessa trajetória: Raimundo Júnior, Cinthya Bonfim, Maria Lucilene, Lorena Carvalho, Isadora Lemos, Bruno Mello, Diarlison Lucas, Célio Pitanga, Ananda Marques, José Carlos, Cayo Cruz, Lucas Coelho, Ricardo Ximenes, Aelton Araújo e Ruan Cardoso.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CMO – Comissão Mista de Orçamento

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLO – Projeto de Lei Orçamentária

PPA – Plano Plurianual

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SOF – Secretaria de Orçamento Fiscal

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gastos com investimentos no interior do orçamento (2002-2011)	20
Tabela 2 – Valores pagos (incluindo restos a pagar) por proponente (%).....	24
Tabela 3 – Número de parlamentares que apresentaram emendas ao orçamento da União (2008- 2010).	48
Tabela 4 – Quantidades e valores anuais das emendas parlamentares por deputado federal (2008-2010)	48
Tabela 5 – Média de emendas individuais apresentadas por deputado federal (2008-2010)	49
Tabela 6 –Tipos de emendas destinadas pelos deputados federais, de acordo com a localidade de destino (2008-2010).	49
Tabela 7 – Carreira política dos deputados federais que executaram emendas após o exercício do mandando (2008-2010).....	52
Tabela 8 – Deputados federais eleitos em 2006 executantes de emendas no município entre 2008 e 2010 e candidatos à reeleição no pleito de 2010	52
Tabela 9 – Quantidade de emendas executadas nos municípios a partir de diferentes grupos de IDHM (2008-2010)	54
Tabela 10 – Estatística descritiva da média de votos por eleição (2006 e 2010)	55
Tabela 11 – Teste <i>t</i> de amostras pareadas da média de votos por eleição (2006 e 2010).....	56
Tabela 12 – Teste de homogeneidade de variâncias dos votos por eleição (2006 e 2010)	56
Tabela 13 – ANOVA da média de votos entre e intra grupos (2006 e 2010).....	57
Tabela 14 – Testes robustos de igualdade de médias (2006 e 2010).....	57
Tabela 15 – Comparações múltiplas a partir do teste de <i>Dunnett</i> (2006).....	58
Tabela 16 – Comparações múltiplas a partir do teste de <i>Dunnett</i> (2010).....	59
Tabela 17 – Resumo do teste de regressão linear simples do modelo 1	62
Tabela 18 – Resultados do teste de regressão linear simples do modelo 1.	62
Tabela 19 – Estatística descritiva a partir do número de emendas executadas por deputado federal no município (2008-2010).....	63
Tabela 20 – Coeficiente de correlação de <i>Pearson</i> entre as variáveis número de emendas e variação do voto (2010-2006).	63
Tabela 21 – Coeficiente de correlação de <i>Spearman</i> entre as variáveis número de emendas e variação do voto (2010-2006).	64
Tabela 22 – Coeficiente de correlação de <i>Spearman</i> entre as variáveis gasto máximo de campanha e variação dos votos (2010-2006).	65
Tabela 23 – Resumo do teste de regressão múltipla do modelo 2.....	66
Tabela 24 – Resultados do teste de regressão múltipla do modelo 2	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ciclo integrado de planejamento e orçamento	19
Gráfico 2 – Valores (em bilhões) de emendas alocadas, empenhadas, liquidadas e pagas para a Câmara dos Deputados durante a 53ª legislatura	22
Gráfico 3 – Valores de emendas por etapa orçamentária (em bilhões), referentes a 53ª legislatura (2008-2011)	23
Gráfico 4 – Valores pagos (incluindo restos a pagar) por modalidade de emenda (2008-2011).....	25
Gráfico 5 – Porcentagem de emendas executadas de acordo com a localidade durante (2008-2010)	50
Gráfico 6 – Distribuição de emendas executadas considerando o total de municípios por faixa de IDHM.....	54
Gráfico 7 – Média de votos nos grupos de municípios de acordo com o IDHM (2006)	58
Gráfico 8 – Média de votos nos grupos de municípios de acordo com o IDHM (2010)	60
Gráfico 9 – Variação da média de votos (entre 2006 e 2010) dos deputados federais que executaram em cada grupo de IDHM.....	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação dos padrões de votação de acordo com Ames (2001)	38
Quadro 2 – Síntese teórica da primeira vertente	40
Quadro 3 – Síntese teórica da segunda vertente	43
Quadro 4 – Desenho da pesquisa	47
Quadro 5 – Faixas de desenvolvimento humano	53

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1 - A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário brasileiro: uma análise a partir da Constituição de 1988	17
1.1 Construindo o orçamento: uma análise acerca do controle institucional da participação Parlamentar	18
1.2 Dados Descritivos	22
1.3 Conclusão	27
Capítulo 2 – Competição política, emendas individuais e voto no Brasil	28
2.1 Presidencialismo de coalizão brasileiro	32
2.2 Emendas parlamentares na arena legislativa	34
2.3 Emendas parlamentares na arena eleitoral	37
Capítulo 3 - Emendas individuais e voto nos municípios brasileiros: questões locais importam?	46
3.1 Metodologia	47
3.2 Universo de análise	48
3.2.1 Deputados federais que emendam o orçamento	48
3.2.2 Amostra	51
3.2.3 Emendas	53
3.2.4 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	54
3.3 Testes estatísticos	56
Considerações finais	69
Referências bibliográficas	72

INTRODUÇÃO

As estratégias eleitorais utilizadas pelos parlamentares na busca pela reeleição têm sido alvo de vários debates e estudos empíricos na Ciência Política contemporânea. O estudo pioneiro de Mayhew (1974) forneceu os primeiros esforços analíticos para a compreensão dos fundamentos da ação legislativa. Para esse autor, a disputa eleitoral é o elemento modulador da ação parlamentar congressional. Nessa mesma perspectiva, Cain *et al.* (1984) e Shugart e Carey (1997) destacam o efeito político-institucional do sistema eleitoral sobre as ações desenvolvidas pelos parlamentares dentro do centro decisório do poder. De modo geral, esses estudos apontam que o formato das regras que balizam a competição eleitoral é uma variável capaz de definir a estrutura das relações estabelecidas entre parlamentares e eleitores e, assim, determinar a natureza das estratégias eleitorais desenvolvidas dentro do Congresso.

No Brasil, no que diz respeito aos estudos sobre estratégias eleitorais – dada a ênfase no seu impacto sobre o fenômeno da recondução para a Câmara dos Deputados – muitos trabalhos apontam o uso constante das emendas orçamentárias individuais como elemento central para reeleição. Parte dessa literatura busca responder as seguintes indagações: (1) em que medida a apresentação e a execução de emendas individuais impacta nas chances de reeleição dos deputados federais brasileiros? (2) a liberação de emendas individuais é a principal variável explicativa às causas da reeleição parlamentar no Brasil? Em regra, a execução de emendas individuais seria, então, a variável central para a compreensão da ação congressional (PEREIRA; RENNÓ, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002a, 2002b).

Essa literatura aponta para o papel desempenhado pela execução de emendas individuais enquanto uma variável capaz de ampliar os ganhos dos parlamentares na arena eleitoral. As emendas seriam, nesse contexto, o instrumento utilizado pelos deputados federais para manter e estabelecer vínculos pessoais com seu eleitorado, buscando a manutenção e maximização dos votos para eleições futuras. Essas análises apontam ainda que as emendas cumprem outra função: a de garantir a manutenção das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. A liberação das emendas individuais seria, portanto, uma “moeda de troca de baixo custo” capaz de gerar incentivos positivos para a governabilidade. Enquanto o Poder Executivo depende do Congresso para a aprovação de sua agenda, o Poder Legislativo

depende dos recursos orçamentários do Presidente para atender aos interesses de seus redutos eleitorais, e assim ampliar sua votação¹.

Em particular, esses autores apresentam essa variável – execução de emendas individuais – como central para explicar o fenômeno da reeleição no Brasil. Entretanto, esses trabalhos se limitaram a analisar o impacto das emendas sobre a reeleição dos deputados apenas nos municípios onde conquistaram maior votação, não levando em consideração outras localidades onde o parlamentar obteve votação expressiva sem necessariamente ter executado alguma emenda.

Destarte, existem outras abordagens empíricas (SAMUELS, 2000; MESQUITA 2008; LAGO; ROTTA, 2014) que apresentam resultados opostos aqueles apontados pela literatura anterior. Mesquita (2008), por exemplo, afirma que há outras variáveis com maior poder explicativo acerca do fenômeno da reeleição do que a execução de emendas individuais. Deputados titulares pertencentes ao partido do governador eleito em seu estado, membros de partidos de oposição ao executivo federal, possuem maiores chances de se reeleger (MESQUITA, 2008). No que concerne ao impacto das emendas sobre o voto, Mesquita (2008) conclui que quanto mais emendas liberadas um deputado federal obtiver, menor será o impacto sobre o voto em relação ao pleito eleitoral anterior. Esses resultados são contrários àqueles encontrados por Pereira e Rennó (2001) e Pereira e Mueller (2002).

Lago e Rotta (2014) destacam que a relação entre a liberação de emendas individuais e voto apontada por Mesquita (2008) está retida na mesma armadilha metodológica em que se encontram os trabalhos de Pereira e Rennó (2001) e Pereira e Mueller (2002). Segundo eles, Mesquita (2008) relaciona a quantidade de emendas liberadas apenas ao ganho/perda de votos totais em relação a eleição anterior, não apontando em que medida as emendas ocasionam ou não o ganho de votos nos municípios onde estas são executadas.

Apesar de ter se legitimado como um dos principais campos de estudos dentro da área de estudos legislativos, as pesquisas sobre conexão eleitoral no Brasil ainda carecem de análises mais detalhadas acerca das variáveis que podem explicar a construção de vínculos pessoais entre votantes e parlamentares. Nesse contexto, as análises sobre emendas individuais ainda permanecem dentro desse quadrante. Até o momento, com exceção dos

¹ A Constituição brasileira dá ao Poder Executivo a supremacia de definir quando e como o orçamento nacional será executado. Assim, a participação do Congresso Nacional na transferência de recursos públicos para os estados e municípios se limita na apresentação de emendas individuais e coletivas à Lei Orçamentária Anual (RENNÓ; PEREIRA, 2013).

trabalhos de Ames, Pereira e Rennó (2009) e Lago e Rotta (2014), poucas pesquisas têm explorado os efeitos isolados das emendas individuais.

Esta pesquisa procura preencher essa lacuna analítica. O objetivo geral dessa dissertação é verificar o impacto da execução de emendas parlamentares individuais sobre o voto em municípios com diferentes padrões de desenvolvimento socioeconômico. De acordo com Ames, Pereira e Rennó (2009), o impacto das emendas individuais sobre o voto é um reflexo da estrutura social do local para onde estas são destinadas. O argumento central é o de que políticas do tipo *pork*² podem diminuir a situação de vulnerabilidade social, atraindo assim a atenção do eleitor local³. A partir disso, a problemática que se coloca é: as características socioeconômicas das localidades onde as emendas foram executadas podem influenciar na conquista de votos? Questões locais podem potencializar o impacto das emendas sobre o voto? A assertiva a ser testada é a de que quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do município, maior será o impacto da emenda executada sobre o voto.

Para tanto, foram analisadas as emendas individuais executadas pelos deputados federais nos municípios brasileiros durante 53^o legislatura (2007-2011). A amostra é composta por 273 deputados federais. Foram escolhidos todos os deputados federais, titulares e suplentes, que executaram ao menos uma emenda municipal durante a 53^o legislatura e que tentaram a reeleição no pleito eleitoral seguinte.

O período analisado justifica-se pelas condições estruturais da coalizão majoritária do governo federal. Durante a 53^o legislatura não houve uma alteração substancial dos parceiros membros da coalizão⁴. A literatura especializada (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2008; MESQUITA, 2008) aponta que os partidos membros da coalizão de governo são os que mais têm suas emendas liberadas pelo Poder Executivo. Assim, infere-se que as condições de coalizão são constantes, mantendo-se quase inalteradas ao longo da legislatura em análise. Além disso, as duas eleições consideradas para a análise (2006 e 2010) elegeram Presidentes pertencentes ao mesmo partido, o Partido dos Trabalhadores (PT).

² No Brasil, a expressão *Pork Barrel* pode ser entendida como a distribuição de “benefícios paroquiais”, isto é, políticas distributivas associadas ao particularismo legislativo. Essas políticas destacam-se por conter um caráter concentrado e possuir custos difusos. A literatura tende a destacar o papel dessas políticas de cunho localistas enquanto um instrumento capaz de ampliar as chances de reeleição dos congressistas (AMES, 2001).

³ Esses autores, no entanto, analisam o impacto das emendas individuais em apenas duas cidades brasileiras de tamanho médio, e com padrões diferentes de desenvolvimento socioeconômico: Caixas do Sul, no Rio Grande do Sul, e Juiz de Fora, em Minas Gerais. O resultado a que chegaram foi o de que os deputados que levaram mais *Pork* para a cidade de Juiz de Fora, que é mais pobre e mais desigual do que Caxias do Sul, obtiveram o maior número de votos na eleição seguinte naquela localidade.

⁴ De acordo com Sandes-Freitas (2015, p. 288) há apenas uma mudança na coalizão do governo. Em abril de 2007 houve a entrada do PDT e do PRB.

Esta pesquisa, portanto, está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, será realizada uma discussão teórica acerca dos aspectos político-institucionais que balizam a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário brasileiro. Serão apresentados os dados descritivos referentes as emendas aprovadas e executadas durante a 53ª legislatura.

No segundo capítulo, serão analisadas as literaturas clássica e contemporânea sobre as emendas parlamentares individuais nas arenas eleitoral e legislativa no Brasil, abordando questões relacionadas à carreira política, conexão eleitoral, *pork* e ao sistema eleitoral. O objetivo geral desse capítulo é apresentar uma discussão teórica acerca dos aspectos político-institucionais que balizam a racionalidade política do deputado/parlamentar.

No terceiro capítulo será realizado o teste da hipótese de pesquisa. Procurou-se estimar o impacto das emendas individuais sobre o voto em municípios brasileiros com diferente IDHM. Como suporte metodológico⁵, utiliza-se estatísticas descritivas e teste *t* pareado, análise da variância (ANOVA), testes de correlação (*Pearson* e *Spearman*), regressões linear simples e múltipla. Por fim, serão apresentados os principais resultados dessa pesquisa.

⁵ No terceiro capítulo é apresentado o desenho completo da pesquisa.

CAPÍTULO 1

A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de construção do orçamento no Brasil vem sofrendo várias modificações ao longo dos anos, apresentando situações em que ora o Congresso define a forma como os recursos públicos serão distribuídos (República de 1946), ora o domínio da agenda orçamentária se encontra nas mãos do Poder Executivo (Regime Militar). No entanto, no período pós-redemocratização foram criados novos dispositivos constitucionais que garantiram a participação de ambos os Poderes na elaboração do orçamento da União. Esse modelo introduziu novas formas de interação na relação Executivo-Legislativo em nível federal.

A Constituição Federal de 1988 adotou um conjunto complexo de normas e procedimentos que garantiram a regulamentação do orçamento federal da União. O novo texto constitucional garantiu ao poder Executivo a supremacia legal sobre o Projeto de Lei Orçamentária (PLO), restringindo a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário, exceto ao remanejamento das despesas relacionadas com investimento. Esse dispositivo transferiu para o Executivo o domínio da agenda orçamentária e, paralelamente, estabeleceu limites para a participação individual dos parlamentares sobre o orçamento federal.

Partido deste preâmbulo, este capítulo tem por objetivo descrever os pilares do processo orçamentário brasileiro erguidos a partir da Constituição de 1988. Para isso, foram descritos os dispositivos institucionais que garantem a preponderância da proposta orçamentária elaborada pelo poder Executivo e as normas estabelecidas pelo Congresso Nacional que neutralizam a participação parlamentar individual. Além disso, foram apresentados, a partir dos dados orçamentários referentes as emendas parlamentares aprovadas e executadas durante a 53ª legislatura, os limites da ação congressional no ciclo orçamentário brasileiro. Por fim, são apontadas e debatidas as principais conclusões sobre o tema.

1.1 CONSTRUINDO O ORÇAMENTO: UMA ANÁLISE ACERCA DO CONTROLE INSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR

Atualmente, o orçamento é composto por três instrumentos que garantem a regulamentação, participação e distribuição dos recursos públicos da União. O primeiro diz respeito ao Plano Plurianual – PPA. Nessa fase, o Presidente da República deve estabelecer as prioridades do governo para um período de quatro anos. Sua elaboração é feita a partir dos gastos indicados por cada Ministério à Secretaria de Orçamento Fiscal (SOF). Nele devem estar contidas as principais metas e o público alvo de cada programa. De acordo com o parágrafo 1º do art. 165 do texto constitucional, o projeto de lei do plano plurianual “(...) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. É nessa fase que serão estabelecidas as principais metas e diretrizes de médio e longo prazo do governo federal.

A segunda fase do processo orçamentário da União é a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Nessa etapa serão estabelecidas as principais metas e prioridades do governo federal para o exercício financeiro subsequente. É função da LDO ajustar e orientar as ações do governo seguindo as reais viabilidades de caixa do Tesouro Nacional. Além disso, ela deve ser compatível com o plano plurianual.

É partir da LDO que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada. Nesse momento, o governo define as principais metas compreendidas no PPA que deverão ser alcançadas naquele ano. Após a fase de elaboração, a LOA é submetida ao Poder Legislativo para discussão, votação e aprovação. Inicialmente a lei orçamentária é apreciada através da Comissão Mista do Orçamento (CMO). Esse órgão colegiado é formado por parlamentares das duas casas legislativas⁶. Suas funções se estendem desde a análise de leis orçamentárias, projetos de créditos adicionais até as contas do Presidente da República. Para que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) seja apreciado, é necessário a designação de um relator geral, um relator de receitas e dez relatores setoriais.

Durante a apreciação do orçamento no Congresso, a CMO elabora quatro diferentes pareceres: parecer de receita, o parecer preliminar, os pareceres setoriais e o parecer final. O parecer de receita tem como objetivo analisar a estimativa de receita, onde também estão contidas as emendas. O parecer preliminar, de autoria do Relator Geral, além de analisar

⁶ Essa comissão é composta por 30 deputados e 10 senadores. Cada parlamentar possui um suplente. O parecer da comissão é levado para votação no Plenário. Para tanto, a sessão legislativa deve ser presidida por todos os membros das duas Casas do Congresso Nacional.

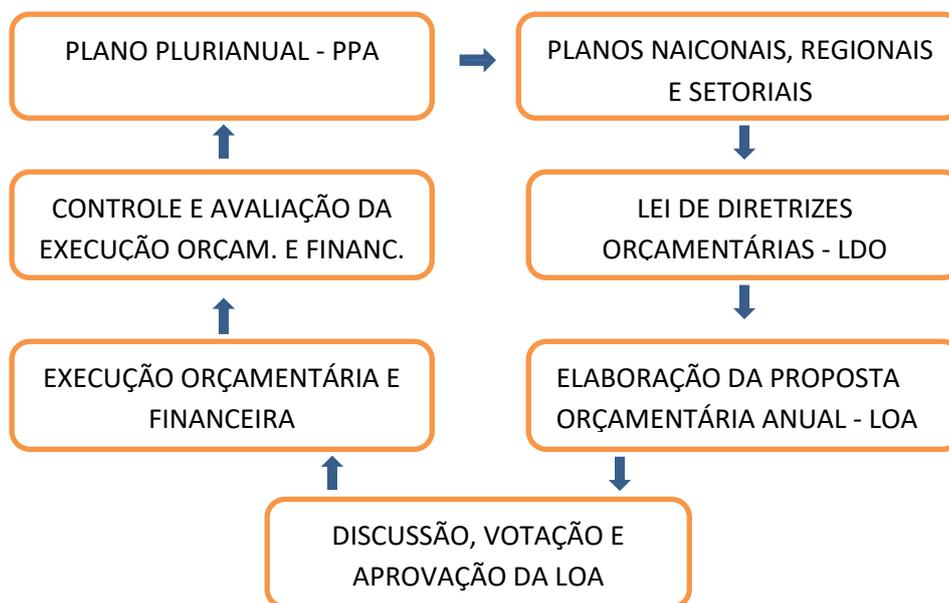
a estimativa de receita, contém os recursos disponíveis para as relatorias setoriais e para o acolhimento das emendas individuais. Os pareceres setoriais contêm o posicionamento dos relatores setoriais acerca da proposta dos órgãos que fazem parte da área temática e das emendas relacionadas a esta área. Por fim, o parecer final – também de responsabilidade do Relator Geral – tem por finalidade consolidar os pareceres setoriais e os acordos estabelecidos com as bancadas. A partir disso, o parecer é encaminhado ao Plenário do Congresso Nacional. Observa-se que a participação dos parlamentares que não fazem parte dos órgãos colegiados na apreciação da LOA se dá de forma bastante limitada, restringindo-se apenas à apresentação de emendas individuais e coletivas. O maior grau de participação é dado às instâncias coletivas.

Até 1993, o relator geral possuía a prerrogativa de alocar a maior parte do montante destinado às emendas parlamentares. Ele tinha a prerrogativa de designar quais emendas seriam anexadas ou excluídas na proposta orçamentária anual. O enorme poder destinado ao relator geral sobre o orçamento trouxe sérias consequências para o regime de partilha desses recursos entre o Legislativo federal: no final do processo de emendamento ao orçamento, a divisão dos recursos favorecia apenas a uma pequena parcela dos parlamentares, deixando de fora a grande maioria. Esse esquema culminou na CPI do orçamento (MESQUITA, 2008; LUZ, 2014).

O escândalo do orçamento permitiu ao Congresso reorientar as suas ações na elaboração do orçamento. A drástica redução da concentração de poder do relator geral sobre o orçamento foi uma das principais restrições impostas pelo próprio poder Legislativo. Em relação a isso, a Resolução n. 2/95 do Congresso Nacional fortaleceu o papel das instâncias colegiadas, inserindo novos atores na construção do parecer do relator geral. O art. 23 dessa resolução definiu que o parecer do relator deve ser elaborado em parceria com outros dez relatores-adjuntos, aos quais devem ser membros de cada uma das outras subcomissões. Ressalta-se que foi vedada a participação de mais de dois relatores membros de uma mesma sigla partidária ou bloco parlamentar (MESQUITA, 2008). Consequentemente, a distribuição de recursos orçamentários via emendas individuais foi homogeneizada, garantindo sua distribuição de forma igualitária entre os parlamentares⁷.

⁷ Em 2010, cada parlamentar possuía o direito de apresentar até vinte e cinco emendas ao orçamento. O valor fixo era de 12, 5 milhões de reais, dividido entre todas as emendas.

GRÁFICO 1 - Ciclo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: Câmara dos Deputados.

Os três instrumentos de construção do orçamento federal citados anteriormente garantiram ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva sobre toda e qualquer legislação ligada a matérias orçamentárias. A Constituição de 1988 também assegurou ao Poder Legislativo a participação no orçamento federal, garantindo-lhe o direito de emendar os projetos enviados pelo Executivo. Nesse contexto, a emenda parlamentar pode ser definida enquanto um dispositivo institucional utilizado pelo Poder Legislativo para propor alterações no projeto de lei orçamentária anual. Essas alterações podem ser realizadas através de acréscimo, anulação e modificação de itens do PLOA⁸. Entretanto, no que se refere a sua apresentação por parte dos parlamentares, estas seguem um conjunto de restrições estabelecidas por normas constitucionais. A Carta Magna de 1988, em seu artigo 166, define que apenas serão aceitas as emendas que seguirem os seguintes critérios:

Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que indicam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.

Referente à apresentação de emendas individuais, a Constituição estabelece que gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para estados,

⁸ As emendas podem ser de três tipos: (1) à despesa – indica a inclusão, remanejamento ou cancelamento de dotações; (2) à receita – propõe a inclusão, exclusão ou alteração de receitas em casos de erros; e (3) ao texto – alteram o texto do projeto de lei.

municípios e Distrito Federal não podem ser remanejados, restringindo a ação dos parlamentares apenas aos gastos relacionados com investimentos. O processo de emendamento deve seguir o que já está previsto na LDO, isto é, a natureza desses recursos deve ser resultado da supressão de despesas já estabelecidas no orçamento proposto pelo Executivo. Em outras palavras, as emendas devem ser introduzidas em programas já definidos no PPA e LDO, buscando cumprir os objetivos já traçados nesses programas. Pode-se observar que os deputados individualmente não podem alterar a maior parte dos recursos estabelecidos no orçamento. A maioria dos gastos fixados no orçamento federal possui um caráter constitucional e impositivo.

**TABELA 1 - Gastos com Investimento
no interior do orçamento (2002-2011)**

Ano	(%) Investimento/ Orçamento excluído custo da dívida
2002	2,3
2003	1,3
2004	2,1
2005	1,6
2006	1,7
2007	2,8
2008	2,9
2009	2,6
2010	2,4
2011	2,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Mesquita (2008) e Tribunal de Contas da União (TCU).

A capacidade do Poder Legislativo em alterar o orçamento da União é limitada por normas constitucionais legais. Além de não poder emendar a maior parte do montante orçamentário, os recursos à disposição dos parlamentares – limitado à rubrica investimentos – possuem um conjunto de restrições técnicas capazes de impedir a ação parlamentar individual na formatação de políticas distributivas. Como aponta Mesquita (2008), o Executivo federal possui prerrogativa exclusiva na elaboração de políticas públicas. Parlamentares não podem, tomados individualmente, emendar o orçamento com emendas de qualquer tipo. Estes só podem destinar recursos via programas já estabelecidos na proposta orçamentária elaborada pelo Executivo⁹. Em suma,

⁹ Leal (2010) destaca que o orçamento de alguns programas do governo federal possui uma forte dependência de transferências voluntárias. A operacionalização desses programas é feita através de emendas parlamentares individuais. O autor cita como exemplo a ação do governo federal dentro do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que tem como objeto a construção de cisternas na região semiárida do nordeste. Essa ação está contida no PPA. Nesse caso, o parlamentar pode inserir no PLOA anual uma ação para a construção de cisternas

Parlamentares não podem criar novos programas, isto é, políticas públicas, por meio de emendas de qualquer tipo. Emendas apenas remanejam recursos por programas previamente contidos na proposta orçamentária enviada pelo Executivo, ou seja, a elaboração de políticas públicas é prerrogativa única do Executivo (MESQUITA, 2008, p. 13).

Ademais, o caráter autorizativo da lei orçamentária garante ao Poder Executivo uma posição privilegiada em relação aos membros do Congresso. Isso significa dizer que se mesmo o presidente necessitando de aprovação legislativa para fazer qualquer gasto, ele não precisa executar todos os gastos previstos, necessariamente. Esse mecanismo garante-lhe um amplo espaço de manobras para negociar com os congressistas. Em outras palavras, a participação do Congresso no processo orçamentário possui fronteiras bem delimitadas, “definidas pelas restrições constitucionais e legais aos direitos de emendar e pelos graus de liberdade reservados ao Executivo na proposição e execução do orçamento” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002, p. 315).

1.2 DADOS DESCRITIVOS

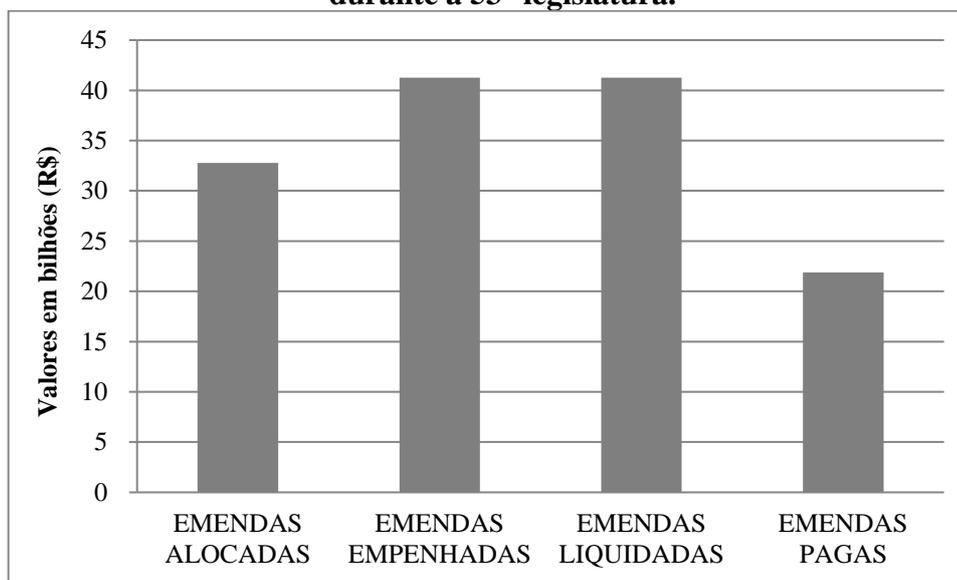
A influência do poder Executivo sobre a cobertura das emendas parlamentares individuais pode ser observada a partir da relação entre as emendas que são aprovadas na LOA, que seguem o interesse do Poder Legislativo, e os valores que podem sofrer interferência do Poder Executivo, tais como os valores liquidados e pagos. É discrepante a diferença entre o que de fato é alocado pelos deputados federais brasileiros e aquilo que é pago. Em suma, as escolhas do Poder Legislativo são distorcidas pelas preferências do Poder Executivo.

Essas deformidades podem ser observadas no interior dos estágios do ordenamento financeiro e orçamentário brasileiro, no qual as emendas individuais estão submetidas. Após a aprovação da LOA, a execução da emenda é empreendida a partir do cumprimento de três etapas: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o primeiro estágio da despesa pública, e consiste no ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente. Para que o empenho seja efetivado, basta que o prestador de serviços atenda todos os critérios legais de autorização do pagamento. A liquidação consiste na verificação do serviço prestado pelo credor. Nessa fase, a obra, mesmo que já tenha sido executada,

em qualquer município da região, desde que siga os requisitos técnicos necessários para a operacionalização de tal ação.

encontra-se em processo de análise e conferência. O pagamento é a terceira fase da despesa e consiste no pagamento da obra executada, resultando na extinção da obrigação. Quando o pagamento não é realizado no exercício correspondente, o mesmo será inscrito nos restos a pagar. Os restos a pagar¹⁰ constituem obrigações financeiras que compõem a dívida referente às despesas empenhadas, porém, não pagas e não canceladas até o dia 31 de dezembro.

GRÁFICO 2 - Valores (em bilhões) de emendas alocadas, empenhadas, liquidadas e pagas para a Câmara dos Deputados durante a 53ª legislatura.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil.

Durante a 53ª legislatura, os valores nominais pagos através das emendas individuais para Estados e municípios foram de R\$17.521.492.569,71¹¹ e restos a pagar pagos o montante de R\$ 4.383.797.534,08. Assim, o valor de total de emendas pagas equivale à R\$ 21.905.290.103,79. O valor total de emendas aprovadas pelos deputados federais na Lei Orçamentária Anual foi de R\$ 34.063.260.291,89. A partir desses dados descritivos podemos observar que o valor total de emendas pagas durante a legislatura analisada representa 64% das emendas aprovadas pelos parlamentares. Entretanto, quando olhamos para os valores das emendas liquidadas, estes foram bem superiores aos valores das emendas alocadas pelos próprios parlamentares. Mas, afinal, por que isso ocorre?

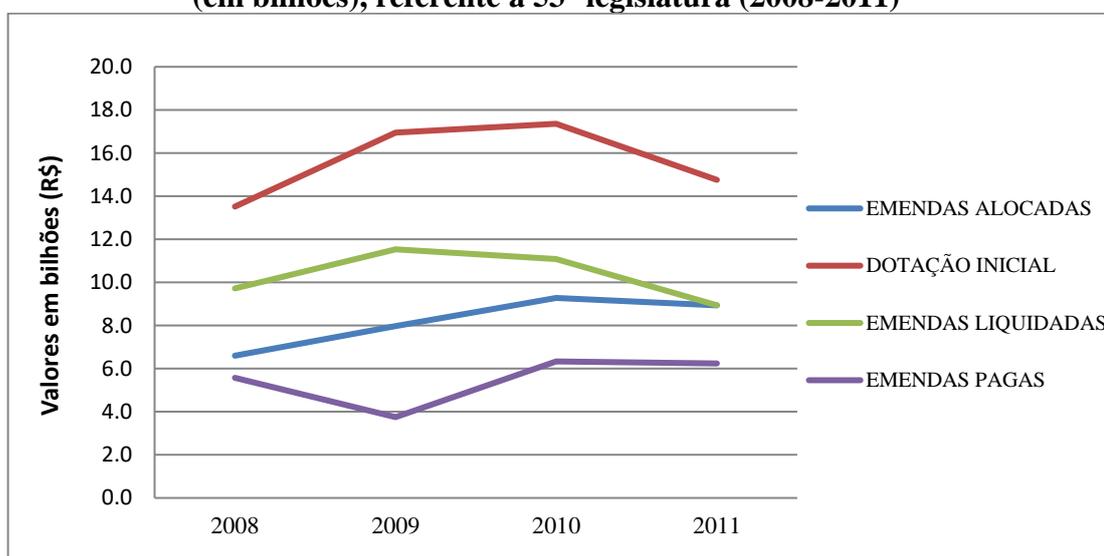
Isso acontece devido aos valores relacionados à dotação inicial, isto é, de emendas que são somadas e anexadas aos outros projetos do governo federal. Durante a 53ª

¹⁰ Estes se dividem em duas categorias: (1) restos a pagar processados; e (2) restos a pagar não processados. A primeira categoria refere-se às despesas empenhadas cuja liquidação já ocorreu. A segunda diz respeito às despesas empenhadas que não foram liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro.

¹¹ Todos os valores nominais utilizados nesta pesquisa foram reajustados de acordo com a inflação de 2016.

legislatura esse valor somou R\$ 62.703.171.232,39. Quando analisamos o valor total de emendas pagas (considerando os restos a pagar) em razão da dotação inicial, esse valor cai para 35%. Os dados do gráfico 2 nos permite inferir que o ciclo financeiro e orçamentário que compreende as emendas individuais caracteriza-se pelo seu alto grau de subordinação ao Poder Executivo. No que tange ao Poder Legislativo, sua única prerrogativa durante esse ciclo orçamentário está na apresentação e aprovação das emendas. As autorizações de empenho, liquidação e pagamento desses recursos dependem do governo federal. Todavia, mesmo que o Poder Executivo tenha o monopólio do ciclo financeiro das emendas, o poder de alocação do Poder Legislativo não é algo desprezível.

**GRÁFICO 3 - Valores das emendas por etapa orçamentária
(em bilhões), referente à 53ª legislatura (2008-2011)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil.

* A Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada e aprovada um ano antes de sua execução. Assim, o montante orçamentário de 2007 começou a ser planejado em 2006 pelos parlamentares que foram eleitos em 2002, de forma que os deputados eleitos em 2006 só assumiram suas cadeiras legislativas em 2007 e, nessa linha cronológica, serão responsáveis em planejar o orçamento de 2011.

O gráfico 3 aponta que os valores pagos, mesmo com variação anual, sempre corresponderam a mais de 65% dos valores alocados, com exceção do ano de 2009, que correspondeu apenas a 46%. De um modo geral, o total de valores pagos durante todo o período analisado equivaleu a 64% do total de todos os valores alocados. Essa diferença, no entanto, se torna menos acentuada quando analisamos a razão entre os pagos e os valores liquidados, referentes à dotação inicial. Os valores pagos foram inferiores aos valores liquidados, entretanto, corresponderam a 53% desse total. Mais uma vez fica claro que a capacidade de interferência do Poder Executivo sobre o ciclo orçamentário é capaz de afetar as preferências do Poder Legislativo, dissipando suas escolhas. Assim,

Embora a autoria das emendas seja dos parlamentares e órgão colegiados do legislativo e eles não hesitem em assumir crédito sobre as transferências, estas só ocorrem com a anuência do executivo. Por isso as emendas são vistas também com mecanismo de negociação entre governo e parlamentares. A decisão de fazer com que uma emenda avance no processo de execução orçamentária assim, depende se a emenda foi somada a alguma funcional programática já existente, o que aumenta suas chances de execução ou representa uma iniciativa nova, o que torna sua execução mais difícil. Ou seja, quando o valor da emenda é menor do que da dotação inicial, temos uma situação como a acima, em que a emenda foi agregada a outro projeto ou ação (PEREIRA; RENNÓ, 2013, p.11).

Outro ponto referente à participação do Congresso na LOA que merece destaque são as normas introduzidas em 1995 que garantiram a distinção das emendas a partir dos tipos de proponentes, sendo elas: individuais, coletivas e relatores. As emendas individuais são propostas por deputados e senadores. Estas podem ser apresentadas por qualquer parlamentar que ocupe uma cadeira no Congresso Nacional.

As emendas coletivas podem ser de três tipos: de bancadas estaduais, de bancadas regionais e de comissões do Senado e da Câmara. E, por fim, as emendas dos relatores, tendo eles a prerrogativa de apresentar emendas que visem promover a adequação dos pareceres setoriais (relatórios aprovados pelas subcomissões). Embora os parlamentares possuam o direito de propor emendas coletivas e individuais ao orçamento anual, o poder de decisão sobre quais emendas devem ser executadas fica restrito ao âmbito do Executivo¹², na dependência de disponibilidade dos recursos do Tesouro Nacional.

TABELA 2 - Valores pagos (incluindo restos a pagar) por proponente (%) – 2008-2011

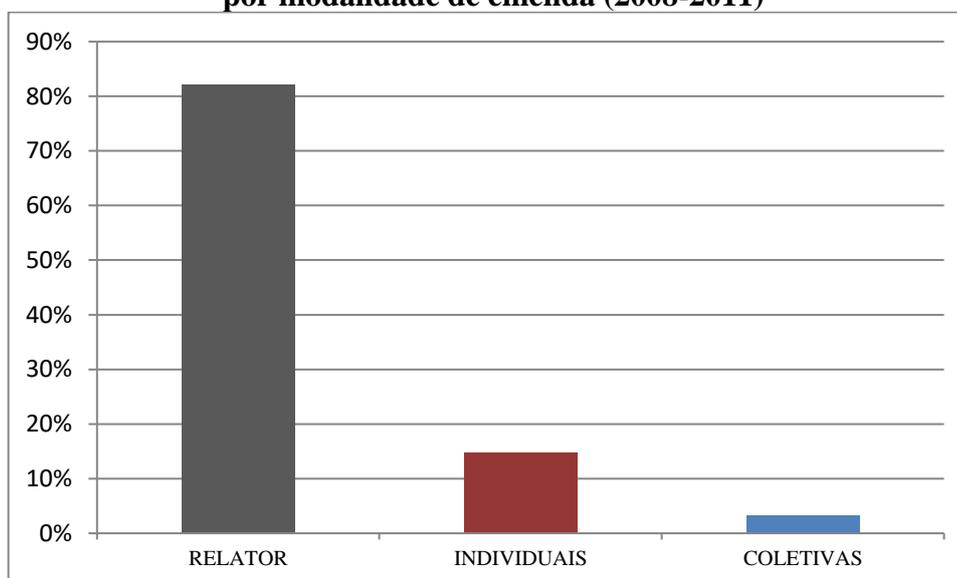
EMENDAS	2008	2009	2010	2011
Relator*	89,6	53,8	80,9	84,7
Deputados federais	7,2	29,2	12,7	13,0
Bancadas estaduais	1,1	15,9	4,7	1,6
Senadores	2,1	0,6	1,7	0,7
Comissões	0,1	0,5	0,0	0,1

*Esse total representa os valores pagos às emendas do relator geral e dos relatores setoriais.
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil.

¹² O processo de construção do orçamento aqui discutido leva em conta apenas o arcabouço institucional utilizado até 2010. As questões referentes ao orçamento impositivo, aprovado em fevereiro de 2013, não serão aqui discutidas.

Na tabela 2 observamos que a maior parte das emendas pagas durante a 53ª legislatura são de autoria dos relatores. Essas emendas têm por objetivo corrigir erros de receitas, promovendo alterações de caráter técnico. Assim, compreende-se que maior parte dos recursos pagos ficou fora do alcance dos parlamentares individuais. O total de emendas individuais de autoria dos deputados federais pagas nesse período foi, em média, 11,8 % do total pago. Outro destaque da tabela 2 é que os valores pagos às emendas individuais das bancadas estaduais foram inferiores aos valores pagos aos Deputados, representando apenas 1,5% de todo o montante pago durante o período analisado. Desta forma, conclui-se que o atendimento as demandas dos Deputados Federais não é uma prioridade para o Poder Executivo. Todavia, essas demandas sobrepõem algumas demandas coletivas.

GRÁFICO 4 – Valores pagos (incluindo restos a pagar) por modalidade de emenda (2008-2011)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil.

Ao analisar os valores totais de emendas pagas por modalidade, a partir do gráfico 4, observa-se que a maior parte do montante executado continua sendo para as emendas de relatoria (83%). A porcentagem dos valores pagos em emendas individuais (13%) é baixa quando comparada com o valor total pago. Mas, em termos absolutos, esse montante é considerável, e, dependendo como seja feita sua aplicação, pode afetar diretamente a vida de vários municípios brasileiros¹³.

¹³ Entre 2008 e 2011 o pagamento total é de R\$ 24.773.964.749,92 referente às emendas de deputados e senadores.

1.3 CONCLUSÃO

O Congresso Nacional poderia alterar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, mas ele define uma parcela bem menor do orçamento do que realmente poderia, preservando ainda a proposta enviada pelo presidente. Mas, afinal, o que justifica tal comportamento? Para Pereira e Mueller (2002), essa ação, mesmo que limitada, é capaz de proporcionar grandes retornos eleitorais para esses parlamentares.

De acordo com Leal (2010), os valores destinados para os municípios através de emendas individuais são significativamente importantes na manutenção das relações entre políticos locais, parlamentares e o Executivo federal, pois,

Em localidades fortemente dependentes de recursos federais, com baixa capacidade de arrecadação própria e sem força política suficiente no estado, mesmo valores da ordem de 100, 200 ou 300 mil são fundamentais para que o gestor local possa dar uma resposta a seus eleitores, seja por meio de obras ou por meio da implementação de programas sociais (LEAL, 2010, p. 18).

Conclui-se, portanto, que o acesso dos parlamentares às políticas distributivistas é um reflexo direto de suas ações junto ao Poder Executivo, ou seja, o acesso a esse tipo de recurso público é resultado de um processo de negociação. A Constituição de 1988 impôs limites à capacidade dos parlamentares em influenciar sobre a política orçamentária federal, favorecendo a participação de atores coletivos (relatores). Parlamentares não podem escolher qualquer tipo de emendas e nem qual a região estas devem ser executadas. Suas estratégias dependem das ações e dos programas já preestabelecidos pela União. Dessa forma, observa-se que esse tipo de recurso não é uma expressão fiel da estratégia individual dos deputados (MESQUITA, 2008).

Parte da literatura (PEREIRA; RENNÓ, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002) aponta que o uso das emendas, mesmo que de maneira limitada, é uma variável primordial para se compreender as causas da reeleição no Brasil. Além disso, elas seriam também elementos importantes para a compreensão da relação Executivo-Legislativo em nível federal. O próximo capítulo tem como objetivo adentrar aos domínios dessa discussão.

CAPÍTULO 2

COMPETIÇÃO POLÍTICA, EMENDAS INDIVIDUAIS E VOTO NO BRASIL

O trabalho de Mayhew (1974) iniciou uma série de debates na Ciência Política acerca dos condicionantes da ação parlamentar congressional. Suas análises sobre o Congresso norte-americano forneceram os primeiros elementos para se compreender as estratégias de sobrevivência política adotadas pelos parlamentares na arena eleitoral. Para ele, o principal vetor de orientação da ação dos congressistas seria a busca pela reeleição. A matriz desse argumento encontra-se no formato das normas e procedimentos que garantem a escolha de representantes, isto é, no sistema eleitoral. Dentro dessa perspectiva analítica, a natureza das estratégias de sobrevivência política utilizadas pelos parlamentares dentro da estrutura do Congresso seria resultado dos incentivos e restrições fornecidos pelas leis eleitorais para a construção de laços pessoais com os eleitores¹⁴. No modelo de conexão eleitoral definido por Mayhew (1974), os incentivos fornecidos pela arena eleitoral condicionariam o padrão de votação do Congresso. Desse modo, as eleições seriam elementos centrais para a compreensão do comportamento parlamentar. Em suma, o comportamento político constituído na arena legislativa seria um reflexo direto da natureza geográfica dos votos de cada representante.

A premissa de que o formato do centro decisório seria um reflexo dos vínculos estabelecidos entre parlamentares e eleitores na arena eleitoral também pode ser observada no trabalho de Cain, Ferejohn e Fiorina (1987)¹⁵. A partir da análise do comportamento dos representantes eleitos no Reino Unido e nos Estados Unidos, esses autores observaram que em ambos os países, de forma mais aprofundada nos Estados Unidos, o voto partidário estaria em constante declínio. E mais uma vez o centro desse argumento inclina-se para a dimensão institucional, isto é, para os efeitos do sistema eleitoral na dinâmica político-partidária. Por sua vez, a expansão do voto individual teria fortes relações com as bases geográficas de cada distrito que, segundo os autores, definiriam o tipo de relação estabelecida entre os representantes e o eleitorado. Países que adotam sistema majoritário do tipo uninominal¹⁶,

¹⁴ Mayhew apresenta três diferentes estratégias utilizadas pelos parlamentares, dentro da estrutura do Congresso, para estabelecer vínculos com suas bases eleitorais: *advertising* (atividades que destacam a imagem pessoal do parlamentar); *credit claiming* (destinação de benefícios particulares); e *position taking* (atuação política durante o mandato).

¹⁵ Uma das principais contribuições deste trabalho está na distinção conceitual de voto pessoal, relacionado às características pessoais do candidato, e de voto partidário, ligado às características do partido.

¹⁶ Sobre os tipos de sistema eleitoral, a partir da magnitude eleitoral, pode-se afirmar que “os distritos podem ser uninominais (*single-member districts*) ou plurinominais (*multi-member districts*), ou seja, o voto pode ser distrital puro, em que apenas um candidato pode vencer naquela circunscrição eleitoral (ex: Inglaterra) ou, no segundo

como é o caso os Estados Unidos e do Reino Unido, teriam maiores chances de cultivar o voto pessoal. O produto final desse processo seria um centro decisório organizado de forma a atender os interesses individuais dos parlamentares.

Essa linha de pensamento, definida pela Ciência Política como vertente distributivista, parte da premissa generalizada de que os parlamentares querem, acima de qualquer coisa, se reeleger. Para tanto, dados os incentivos fornecidos pelas leis eleitorais, o caminho mais curto para alcançar tal objetivo seria a construção de vínculos pessoais com os eleitores. O modelo de conexão eleitoral estabelecido pelos autores acima, em que os parlamentares constroem suas carreiras políticas a partir de laços personalistas com os eleitores, foi equacionado e transposto para a literatura brasileira. Nesse contexto, as primeiras análises acerca do papel desempenhado pelas instituições políticas brasileiras no período pós-ditadura militar caracterizaram-se por conter um viés negativo. Esses estudos apontavam que o sistema eleitoral brasileiro, caracterizado pela combinação entre federalismo, sistema proporcional de lista aberta e multipartidarismo, seria responsável pelo enfraquecimento dos partidos políticos nas arenas eleitoral e legislativa. O Congresso Nacional, principal *locus* da atividade parlamentar, seria incapaz de produzir políticas de cunho nacional. O resultado desse cenário, marcado pela ausência de coesão partidária, seria a busca desenfreada dos parlamentares por políticas que atendam apenas seus anseios individuais.

A premissa de que o sistema eleitoral brasileiro seria um obstáculo para a governabilidade (MAINWARING, 2001) parte da suposição de que o sistema proporcional de lista aberta¹⁷, ao incentivar a competição intrapartidária, obrigaria os parlamentares a competirem com seus correligionários de partido por um lugar de destaque na lista partidária. Nesse sentido, o estreitamento das relações com o eleitorado, através da destinação de políticas de caráter localista seria, então, uma condição necessária para que os parlamentares atingissem o seu principal objetivo: a manutenção e obtenção de cargos políticos.

O resultado desse quadro seria um Legislativo fragmentado, marcado pela presença de máquinas partidárias enfraquecidas, incapazes de incentivar o comportamento partidário entre os parlamentares. Dentro desse contexto, a fragmentação partidária se configuraria com uma barreira para a construção de coalizões estáveis, obrigando o poder

caso, vários candidatos podem ser eleitos num mesmo distrito (ex: Brasil)” (DE DEUS; SANDES-FREITAS, p. 23, 2014).

¹⁷ De acordo com Shugart e Carey (1997), a ausência de controle dos líderes partidários sob a composição da lista partidária e a autonomia dos eleitores para expressarem suas preferências individuais são elementos que incentivam os parlamentares a se diferenciarem uns dos outros, estabelecendo laços pessoais com o eleitorado, isto é, o sistema proporcional de lista aberta permite que os políticos cultivem o voto pessoal.

Executivo a buscar entre os parlamentos individuais, através da distribuição e aprovação de recursos paroquiais, o apoio necessário para a aprovação de sua agenda.

De acordo com Ames (2001), a principal estratégia utilizada pelo Poder Executivo para obter apoio político e evitar uma crise de governabilidade dentro do centro decisório de poder seria a oferta de recursos orçamentários entre os parlamentares. Sob essa ótica, a concessão de emendas parlamentares individuais seria o principal instrumento utilizado pelo Poder Executivo para obter o apoio necessário para a implementação de sua agenda política. A literatura sobre emendas (AMES, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002) aponta que a execução de emendas do tipo individual seria essencial para o sucesso eleitoral do deputado, pois esta permite que os parlamentares atendam de forma direta os anseios de suas bases eleitorais que, em resposta, lhe concedem o voto. Esse sistema de dádiva e contra dádiva teria como objetivo central garantir a manutenção do *status quo*.

Dessa forma, a utilização de recursos orçamentários, através da execução de emendas parlamentares individuais, seria o canal de ligação entre as arenas eleitoral e legislativa no Brasil. Para Ames (2001), as emendas ao orçamento se configurariam como um forte instrumento de apoio eleitoral para os parlamentares que buscam à reeleição na Câmara dos Deputados. Nessa visão, os partidos políticos teriam pouca importância na arena eleitoral, uma vez que o sistema proporcional de lista aberta estimularia a competição intrapartidária.

A partir da década de 1990 começaram a surgir novos estudos a cerca do cenário político brasileiro. O trabalho seminal de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) contribuiu de forma significativa para o rompimento do paradigma dominante que cercava a Ciência Política nesse período. Ao analisar as votações nominais na Câmara dos deputados no período 1989-94, esses autores observaram um quadro bastante distinto daquele descrito anteriormente. Eles observaram que os membros dos principais partidos votavam de forma coesa, seguindo a indicação da liderança partidária dentro da Câmara dos Deputados. Para Limongi e Figueiredo (2006), a resposta para essa mudança de cenário estaria nos poderes de agenda do presidente e no seu controle e dos líderes partidários sobre o processo legislativo.

De acordo com os autores, essas mudanças institucionais foram capazes de afetar o resultado das políticas públicas e também o comportamento das agremiações partidárias dentro do legislativo federal. Em suma, a Carta Maior de 1988 transferiu para o poder Executivo a exclusividade em determinadas matérias – medidas provisórias e leis orçamentárias – aumentando a influência legislativa do presidente. Ao alterar o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, o novo texto constitucional criou um

presidencialismo mais robusto, transferindo para o poder Executivo e para os partidos membros da coalizão de governo o controle da agenda.

À guisa de explicação, ressaltamos que a construção da governabilidade em sistemas presidencialistas com altos índices de fragmentação partidária é algo recorrente (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002). No caso do presidencialismo de coalizão brasileiro, a incorporação de partidos da base no governo tem sido posto por vários autores como um forte instrumento capaz de induzir apoio legislativo à agenda do presidente (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2002; SILVA, 2012). A distribuição de postos ministeriais e cargos políticos entre os partidos membros da base governista são colocados por essa literatura como o principal recurso utilizado pelo Poder Executivo para garantir a sustentação da coalizão majoritária de governo.

Limongi e Figueiredo (1999) apontam que a construção da agenda legislativa seria resultado de um processo de negociação entre os partidos, representados na figura do líder partidário, e o Poder Executivo. Inácio (2009) destaca que a estabilidade da coalizão majoritária depende da constante negociação da agenda legislativa entre o governo e os partidos membros da base aliada. Para Pereira e Mueller (2002), o apoio do Congresso à agenda do Poder Executivo teria por base negociações entre as lideranças partidárias pertencentes à coalizão, através do acesso a recursos do Executivo, e os parlamentares individuais. Segundo eles, o elemento central para a compreensão do pilar de sustentação que garante estabilidade no eixo da relação Executivo-Legislativo no nível federal seria o acesso dos parlamentares à agenda orçamentária¹⁸, isto é, no processo de emendamento ao orçamento da União, através da execução de emendas parlamentares individuais.

Essa literatura, por assim dizer, trata da importância das emendas parlamentares na arena eleitoral enquanto um elemento central para o êxito das carreiras dos deputados federais brasileiros. Assim sendo, este capítulo tem por objetivo analisar o papel das emendas parlamentares individuais na arena eleitoral, com especial atenção para o seu impacto sobre o voto. Além disso, será discutido, brevemente, o papel das emendas na relação entre o Executivo e o Legislativo Federal. Aqui, será analisado se o processo de emendamento ao orçamento seria uma moeda de troca de baixo custo utilizada pelo Executivo para a aprovação de sua agenda no Congresso Nacional. Para tanto, serão retomadas as discussões acerca do impacto do desenho institucional brasileiro pós-1988 sobre o comportamento dos

¹⁸ Cabe ressaltar que a liberação de recursos orçamentários feita pelo Poder Executivo segue uma lógica partidária. A maioria das emendas individuais executadas são de parlamentares pertencentes a partidos membros da coalizão de governo (PEREIRA; MUELLER, 2002). Visão semelhante é compartilhada por Limongi e Figueiredo (2006); Mesquita (2008) e Luz (2013).

atores políticos no processo de construção da governabilidade na relação Executivo-Legislativo no nível federal. Em outras palavras, serão apontadas as principais mudanças instituídas pela Constituição de 1988 que garantiram a centralização da agenda legislativa nas mãos do poder Executivo e dos partidos políticos membros da coalizão de governo.

A fim de compreensão, esse capítulo está dividido em três seções. Na primeira, examinaremos o impacto do arranjo institucional brasileiro na centralização da agenda legislativa nas mãos do poder Executivo e dos partidos políticos no nível federal pós-1988. Na segunda, será analisada a literatura que destaca o papel das emendas parlamentares como uma “moeda de troca” entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Por fim, têm-se como foco a arena eleitoral, isto é, o impacto das emendas individuais na construção de carreiras dentro do legislativo federal.

2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

A formação de amplas coalizões tem sido uma estratégia bastante utilizada pelos presidentes brasileiros no período pós-1988. Para conseguir aprovar a sua agenda, o poder Executivo deve obter o apoio da maioria do Congresso. Assim, a incorporação de partidos da base tem sido utilizada pelo poder Executivo como um forte instrumento capaz de contornar as dificuldades de um governo minoritário.

Antes de retomar o argumento acerca do processo de formação de coalizões no Brasil, é necessário destacar as principais mudanças instituídas pela Constituição de 1988 que permitiram ao poder Executivo e aos partidos políticos um maior controle sobre suas bancadas, e assim possibilitaram a construção de maiorias para governar.

De acordo com Limongi e Figueiredo (1999), dois pontos relativos à Constituição de 1946 foram alterados no texto constitucional de 1988. Primeiro, houve uma grande ampliação dos poderes legislativos do Presidente da República¹⁹. Em segundo lugar, os instrumentos legislativos à disposição dos líderes partidários²⁰ foram ampliados, possibilitando um maior controle sobre suas bancadas.

¹⁹ De acordo com Limongi e Figueiredo (1999), os mecanismos constitucionais que ampliaram os poderes legislativos do presidente são: extensão da exclusividade de iniciativa, poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos.

²⁰ O Colégio de Líderes, criado a partir da Constituição Federal de 1988, tem sido um forte instrumento capaz de influenciar o comportamento das bancadas parlamentares. Essa instituição tem por finalidade controlar e supervisionar o calendário das votações dentro do Congresso. Entretanto, os líderes partidários desempenham uma série de funções que, dependendo do contexto, diminuem os custos das transações entre o líder do

No que se refere aos poderes de legislar do Presidente da República, Pereira e Mueller (2002) dão ênfase central para um elemento: a centralização da distribuição de recursos políticos e financeiros pelo Executivo. Dessa forma, pode-se afirmar que o Executivo brasileiro dispõe de uma série de instrumentos institucionais capazes de impor suas preferências na arena legislativa e, ao mesmo tempo, incentivar o comportamento disciplinado.

Esses dispositivos de controle garantiram ao poder Executivo a dominância sobre o processo legislativo no Brasil. Entretanto, mesmo com todo esse arsenal institucional a seu favor, não é plausível afirmar que o ato de governar seja uma tarefa fácil. Ainda que o presidente detenha amplos poderes institucionais, não significa dizer que ele possa impor todas as suas preferências sem custos. Para aprovar a legislação – ordinária e complementar – e as reformas constitucionais, o presidente depende do voto de apoio do Congresso.

A construção de coalizões tem sido uma estratégia bastante utilizada pelo presidente para contornar as dificuldades de um governo minoritário. A incorporação de partidos da base no governo tem sido posto como um forte instrumento capaz de induzir apoio legislativo a agenda do presidente (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2002; SILVA, 2012). No Brasil, as maiorias legislativas são formadas principalmente pela distribuição de postos ministeriais. Assim, o alto recrutamento de membros dos partidos da coalizão e a constante negociação da agenda legislativa com os partidos que fazem parte do governo são fatores que determinam a força e sustentação dessas maiorias legislativas (INÁCIO, 2009).

Ainda que as variantes internas da arena legislativa permitam ao presidente centralizar todas as suas decisões, existem outros atores dentro desse jogo capazes de influenciar suas escolhas. As mudanças políticas e institucionais ganham importância nesse contexto em que se operam as relações entre o presidente e os parlamentares na atividade legislativa (MONTERO; SÁEZ, 2009). De acordo com Saiegh (2009), o sucesso do poder Executivo na formulação de políticas públicas depende não somente de suas habilidades individuais, mas de todo um contexto particular em que ele opera, demonstrando as preferências dos legisladores devem ser levadas em consideração. Garantir o apoio desses sujeitos políticos veio a se tornar uma das principais metas do poder Executivo. Assim, segundo Pereira *et al*,

Executivo e os parlamentares. Além da capacidade de compor comissões, eles formam o canal de ligação entre os parlamentares individuais e o Executivo, negociando as demandas de ambos (PEREIRA; MUELLER, 2002).

uma coalizão de governo com menor número de partidos, especialmente se esses partidos constituem uma minoria ou uma maioria pequena de parlamentares, pode dificultar substancialmente a aprovação da legislação. A exclusão de certos partidos aumenta o risco de alienação desses partidos e o surgimento de uma coalizão de governo minoritária (2009, p. 13).

O contrário poderia acontecer se essa coalizão de governo tivesse ao seu dispor uma grande número de parlamentares capazes de gerar um grau de disciplina partidária satisfatória e, portanto, capaz de apresentar propostas de políticas públicas que representem os interesses de toda a coalizão. Não sendo esse o caso, o Executivo pode obter adesão parlamentar a partir de benefícios monetários (PEREIRA; POWER; RAILE, 2009). A execução de emendas parlamentares é apresentada por esses autores como uma alternativa ao poder Executivo para obter apoio legislativo, ou seja, a distribuição de benefícios políticos se entrelaça à distribuição de benefícios monetários.

A Carta Maior de 1988, ao promover esse novo direcionamento do sistema político brasileiro, redefiniu o papel de algumas de instituições políticas, estabelecendo assim novos parâmetros no eixo das relações entre os poderes Executivo e Legislativo. De acordo com a literatura aqui trabalhada, a centralização de recursos políticos e financeiros veio a se tornar um dos principais dispositivos institucionais utilizados pelo poder Executivo para ter o domínio da agenda legislativa. Esses novos mecanismos, mantidos nas mãos do presidente e dos líderes partidários que fazem parte da coalizão de governo, garantiram durante muito tempo um alto grau de coesão partidária dentro do Congresso.

Cabe destacar que as decisões tomadas pelo poder Executivo são capazes de atingir todos os membros da coalizão. As condições em que são delegadas as responsabilidades de governo para cada sujeito político, interferem de forma direta sobre a concorrência pela agenda. A capacidade do presidente em construir acordos entre os vários parceiros, na medida em que os conflitos forem surgindo, é condição essencial para a estabilidade institucional do governo. Nesse contexto, a execução emendas individuais seria um dos principais instrumentos utilizados pelo poder Executivo para garantir apoio a sua agenda legislativa.

2.2 EMENDAS PARLAMENTARES NA ARENA LEGISLATIVA

As principais análises acerca do papel desempenhado pela execução de emendas individuais na arena legislativa caracterizaram-se por destacar a importância destas enquanto

um instrumento institucional utilizado pelo Executivo para impor seu domínio sobre o comportamento dos parlamentares no Congresso. Entretanto, essas análises divergem entre si na medida em que apontam até onde essas emendas podem disciplinar o comportamento parlamentar, isto é, até que ponto a execução de emendas individuais se reflete em ganhos positivos para a governabilidade em nível federal.

Uma das primeiras análises sobre o desempenho da democracia brasileira foi desenvolvido por Ames (2001). De acordo com esse autor, as instituições democráticas brasileiras, em especial o nosso sistema eleitoral, funcionam de maneira irregular. Essa instabilidade institucional acarretaria em incentivos para que os parlamentares buscassem na vida política apenas ganhos pessoais. Para ele, a soma desses elementos geraria uma crise de governabilidade dentro do sistema político brasileiro.

No modelo desenvolvido por Ames (2001), o Executivo Federal só conseguiria obter apoio legislativo através da distribuição de recursos orçamentários entre os parlamentares. Nesse quadrante, a execução das emendas parlamentares seria o único dispositivo institucional encontrado pelo poder Executivo para angariar apoio político no Congresso Nacional. Em suma, na visão do autor, os poderes Executivo e Legislativo competiriam pela agenda legislativa. Essa relação conflitante traria sérias consequências para a governabilidade no Brasil, uma vez que o presidente não possuiria a sua disposição instrumentos institucionais de adesão parlamentar. Assim, a liberação de recursos orçamentários²¹ individualizados seria a única estratégia utilizada pelo presidente para garantir a governabilidade.

Os estudos acerca dos os incentivos gerados pela execução de emendas parlamentares começam a ganhar novos direcionamentos a partir das análises desenvolvidas por Pereira e Mueller (2002a; 2002b). Esses autores ressaltam o papel desempenhado pela execução dessas emendas enquanto um instrumento de controle utilizado pelo Presidente da República para ter sua agenda legislativa aprovada.

Segundo eles, um dos principais instrumentos de adesão parlamentar utilizado pelo poder Executivo tem sido o processo de execução das emendas individuais dos deputados à Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente da República. Os autores afirmam que o processo de execução das emendas na LOA vem sendo utilizado pelo presidente como um dispositivo de controle capaz de punir ou recompensar os parlamentares de acordo com seu comportamento legislativo. Nesse sentido,

²¹ Segundo Ames (2001), a execução de emendas é uma das principais estratégia utilizadas pelos parlamentares para fortalecerem os vínculos com as suas bases eleitorais.

os parlamentares que votam de maneira consistente, levando em conta as preferências do Executivo, possuem mais chances de ver executadas as suas emendas. Enquanto que, os parlamentares que votam de maneira contrárias as prerrogativas do Executivo possuem menor probabilidade de ver suas demandas orçamentárias atendidas.

Nesse contexto, as emendas orçamentárias se caracterizariam como uma “moeda de troca de baixo custo” utilizada pelo Poder Executivo para ter seus projetos aprovados no Congresso. A centralidade da agenda orçamentária nas mãos do Presidente da República garante a sustentação desta afirmação. Em suma, ao utilizar a execução das emendas individuais como forma de obter apoio político, o Executivo não fica refém dos interesses do Legislativo. Os riscos de ter a sua proposta alterada contra sua vontade são muito pequenos. Pereira e Mueller afirmam que

as regras determinam que o Congresso só pode influir nos recursos da rubrica investimentos, que tem respondido por apenas 1% a 2% de todas as despesas orçamentárias. Isso quer dizer que os parlamentares, na realidade, têm muito pouca influência no orçamento total. A maior parte dos itens está não só além do alcance das emendas dos parlamentares, como a parcela que pode sofrer emendas é rigidamente controlada pelo Executivo (2002, p. 281).

Pode-se, portanto, observar que não existe uma agenda conflitante entre os poderes Legislativo e Executivo. A visão defendida por Ames (2003), em que o poder Executivo abriria mão de sua agenda orçamentária para obter o apoio necessário para ter suas demandas atendidas, foge à realidade do caso brasileiro. As chances dos parlamentares de influenciar na decisão do governo no que diz respeito à execução orçamentária são mínimas ou possivelmente nulas. A Constituição de 1988 definiu certas restrições aos gastos orçamentários. A maior parte dos recursos advindos do orçamento não pode ser alterado a partir de emendas ao projeto de lei.

Como observa Limongi e Figueiredo (2004), as emendas individuais fazem parte da agenda do Executivo. Ao executá-las, o presidente está implementando sua agenda, a qual uma parte dos legisladores está associada politicamente. De acordo com os autores, “o Executivo é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior do seu programa. Por isso mesmo, executa também emendas de parlamentares da oposição e/ ou da situação que não votam segundo os interesses do governo” (2005, p.741).

A partir disso, observa-se que as emendas colaboram no processo de construção da governabilidade, adicionando um outro elemento para a análise da relação Executivo-Legislativo. Não é somente a distribuição de cargos e a centralização do processo legislativo

no Colégio de Líderes que garante a construção e estabilidade das coalizões. As emendas cumprem um papel fundamental na costura política necessária para a governabilidade.

2.3 EMENDAS PARLAMENTARES NA ARENA ELEITORAL

As pesquisas que analisam as emendas individuais na arena eleitoral costumam se dividir em duas vertentes. A primeira, influenciada pelos trabalhos norte-americanos sobre conexão eleitoral (distributivismo), destaca, de forma geral, a importância das emendas como elemento central para a reeleição de deputados federais no Brasil. Nessa vertente, destacam-se os trabalhos de Ames (2001), Pereira e Rennó (2001), Pereira e Mueller (2002) e Ames, Pereira e Rennó (2009). A segunda onda de trabalhos sobre emendas, sinalizada pela abordagem neoinstitucionalista da escolha racional, aponta que a execução de emendas parlamentares não é suficiente para explicar o sucesso dos parlamentares no Legislativo Federal. Essa vertente é representada pelos trabalhos de Limongi e Figueiredo (2008), Mesquita (2008) e Lago e Rotta (2014).

Os autores da perspectiva distributivista apontam para a utilização das emendas individuais enquanto um instrumento de indução ao apoio eleitoral. No Brasil, esse argumento foi desenvolvido inicialmente por Barry Ames. Com o objetivo de explicar os determinantes do sucesso eleitoral para a Câmara dos Deputados no ano de 1990, o autor buscou mensurar o impacto das emendas no desempenho eleitoral dos deputados que disputaram aquele pleito eleitoral. Em seu modelo, Ames (2001) observou que o processo de emendamento ao orçamento público poderia trazer um impacto positivo no desempenho eleitoral de candidatos ao Legislativo Federal. O fato dos parlamentares destinarem emendas²² para as localidades onde obtiveram maior votação na eleição anterior seria suficiente para explicar as taxas de sucesso eleitoral. Em outras palavras, as estratégias eleitorais desenvolvidas pelos deputados seriam a chave para o entendimento da recondução a Câmara dos Deputados. Parlamentares que conseguem transferir recursos para localidades geograficamente circunscritas possuem maiores chances de se reeleger.

Em suma, o comportamento dos deputados federais brasileiros seria um reflexo da forma como seus votos estão geograficamente distribuídos. A partir dessa afirmação, Ames (2001) desenvolveu uma tipologia própria para identificar os padrões espaciais de votação dos parlamentares e, assim, definir os diferentes tipos de distritos informais pertencentes a cada

²² Vale ressaltar que Ames (2001) analisa apenas as emendas apresentadas ao orçamento, deixando de lado o seu processo de execução.

um deles. Os distritos, segundo ele, podem ser de quatro tipos: concentrados-dominantes, concentrados-compartilhados, fragmentados-dominantes e fragmentados-compartilhados (ver quadro 1). Sua tipologia é desenvolvida a partir de duas dimensões: 1) a primeira diz respeito à forma como os votos de cada parlamentar estão distribuídos nos municípios do estado em que disputou, podendo os parlamentares ter votação dos tipos “concentrados” ou “dispersos” (o primeiro tipo seria daqueles que concentrariam grande parte de seus votos em um número restrito de municípios, enquanto os parlamentares com votação do tipo disperso seriam aqueles com votação dissipada por todo o estado); 2) e a segunda dimensão relaciona-se à força dos votos do deputado em cada município, podendo classificá-los com “dominantes” ou “compartilhados”, sendo o primeiro aqueles que dominam a maioria dos votos em um determinado município, enquanto os parlamentares do tipo compartilhado seriam aqueles que concentrariam suas votações junto com outros parlamentares em uma mesma localidade.

TIPOS DE PADRÕES ESPACIAIS DE VOTAÇÃO	DEFINIÇÃO	CARACTERÍSTICAS
CONCENTRADOS-DOMINANTES	Deputados que dominam um grupo de municípios contíguos.	As famílias dos candidatos podem ter tradições de poder na região; pode ser que eles galguem os degraus da política a partir de empregos locais.
CONCENTRADOS-COMPARTILHADOS	Uma determinada coorte de votos pode ser suficiente para eleger muitos candidatos, à exemplo de áreas metropolitanas.	Os candidatos da classe trabalhadora, por exemplo, frequentemente recebem três quartos de sua votação estadual total de um único município, a cidade de São Paulo. Mas talvez eles nunca recebam mais do que 5% dos votos dados na cidade ou em qualquer outro município.
DISPERSOS-COMPARTILHADOS	Deputados que possuem uma coorte pequena de apoio dentro de um único município.	Dois exemplos comuns são os nipo-brasileiros e os evangélicos, protestantes que tipicamente votam em candidatos evangélicos. Essas coortes são coesas e leais, mas não são muito grandes; assim, os candidatos que dependem desses eleitores constroem coalizões compostas de pequenas fatias de muitos municípios.
DISPERSOS-DOMINADOS	Deputados que possuem votação dispersa pelo Estado, porém com altos índices de votos nessas localidades.	Esse padrão se ajusta a candidatos que alguma vez tiveram cargos burocráticos de nível estadual, como secretário de educação, um cargo que tem um potencial clientelista substancial.

Quadro 1 – Classificação dos padrões espaciais de votação de acordo com Ames (2001).

Para o caso brasileiro, Ames (2001) conclui que o padrão de votação que prevalece entre os deputados federais seria a do tipo “concentrado-dominante”, isto é, a maioria dos parlamentares brasileiros possuiria o monopólio do “mercado eleitoral” em um pequeno número de municípios. Assim, o cenário brasileiro se aproximaria do modelo distributivista americano, que enfatiza apenas um tipo de conexão ou estratégia eleitoral: a busca desenfreada por políticas de cunho localista.

No modelo apresentado por Pereira e Rennó (2001), a variável *pork barrel* é indicada como elemento central para explicar os condicionantes da reeleição no Brasil. O modelo explicativo apresentado por esses autores é inovador ao considerar o papel legislativo do parlamentar e sua relação com o Executivo Federal como uma variável-chave para o sucesso eleitoral dos deputados. Para eles, a conexão eleitoral no Brasil se daria aos moldes norte-americanos. De forma mais ampla, os deputados brasileiros adotariam estratégias semelhantes as dos parlamentares estadunidenses, distribuindo benefícios concentrados para seus redutos eleitorais. A partir disso, Pereira e Rennó (2001) analisam o impacto de um conjunto de variáveis locais e nacionais sobre a reeleição dos deputados federais brasileiros nas eleições de 1998. Os autores concluem que o número de emendas executadas no estado²³ e a ocupação de cargos em comissões permanentes estão estatisticamente relacionados com as taxas de reeleição. Em outras palavras, os condicionantes da reeleição para a Câmara dos Deputados é resultado de ações parlamentares que privilegiam tanto a dinâmica nacional quanto a dinâmica local. Porém, a distribuição de benefícios locais proporciona maiores retornos eleitorais do que as atividades legislativas desenvolvidas no interior da Câmara.

Diferente do que afirma Barry Ames (1995), Pereira e Rennó (2001) e Pereira e Mueller (2002) apontam que apenas aprovar emendas individuais (*credit claiming*) na LOA não é suficiente para aumentar as chances de reeleição dos parlamentares. É preciso que o Executivo garanta à execução da proposta (*pork barrel*) e que esse montante orçamentário seja de fato destinado a localidade escolhida pelo parlamentar. Para Pereira e Mueller (2002), o que vai definir a taxa de execução das emendas é o comportamento individual de cada parlamentar dentro do Congresso.

²³ Os autores se propõem à averiguar se existe um impacto positivo na execução de emendas individuais nos municípios onde os parlamentares obtiveram mais votos na eleição anterior, mas a conclusão à que chegam é que a taxa de execução de emendas em todo o estado é que está correlacionada positivamente com as taxas de reeleição. Observa-se que a associação feita pelos autores não é clara, isto é, a relação entre execução de emendas e reeleição não segue uma lógica de causalidade direta, pois, como nos alerta Lago e Rotta (2014, p. 7) “o deputado pode muito bem, por exemplo, conseguir a liberação de recursos para um município e se reeleger com votação significativa em outro (o que é bastante comum). E a análise que os autores fazem não consegue captar isso”.

Além disso, essa literatura destaca que políticas locais não possuem apenas aspectos negativos, como o clientelismo ou a patronagem. Para Ames, Pereira e Rennó (2009), a execução de emendas parlamentares individuais em localidades com altos índices de desigualdade social pode ter um impacto positivo sobre a representação política. Pereira e Rennó (2013), afirmam que esse tipo de político pode agir de forma positiva sobre os indicadores de desenvolvimento humano de determinadas regiões. Segundo ele, as políticas locais são, na maioria dos casos, baseadas na distribuição e alocação de emendas parlamentares individuais. Nesse sentido, a destinação de emendas para localidades com altos índices de desigualdade social implica de maneira positiva em ganhos eleitorais, uma vez que a execução destas impacta diretamente na vida dos eleitores, atenuando a situação de exclusão social.

Essas políticas destinam bens públicos e recursos orçamentários às localidades onde essas verbas podem ser necessárias e indisponíveis através de outros meios, ou seja, *pork* pode ser de extrema importância para a sobrevivência diária dos eleitores. (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2009). Além de reduzir algumas disparidades sociais, essas políticas ainda aproximam votantes de votados, contribuindo para o fortalecimento da representação política.

Para essa literatura, a alocação de políticas distributivas também desempenha um papel importante para formação de coalizões no Congresso. Em meio a um quadro no qual as regras de conversão dos votos em cadeiras legislativas incentivam a proliferação de um grande número de candidaturas para cada legislatura, questões locais podem aumentar a atenção do eleitor, dando maior visibilidade para os parlamentares que buscam a reeleição. Esse tipo de prática permite aos parlamentares responderem de forma direta às demandas de seus votantes. O quadro 2 faz uma síntese dos trabalhos descritos acima²⁴.

²⁴ Cabe destacar que, só foram inseridas no quadro as variáveis relacionadas ao peso das emendas na arena eleitoral, e nos dispositivos capazes de influenciar na liberação e execução do montante orçamentário referente a essas emendas. Tendo em vista que alguns trabalhos analisaram um conjunto de variáveis capazes de influenciar na reeleição de Deputados federais, tal como o trabalho de Pereira e Rennó (2001), que analisou um total de 18 variáveis, incluir todos esses fatores explicativos e o seu grau de significância poderia retirar o poder de síntese do quadro.

AUTOR (ES)	AMES (2001)	PEREIRA E RENNÓ (2001)	PEREIRA E MUELLER (2002)	AMES; PEREIRA; RENNÓ (2009)
RECORTE TEMPORAL	Eleições para a câmara dos deputados 1990	Eleições de 1998 para câmara dos deputados	Eleições de 1998 para câmara dos deputados	Eleições de 2002, 2004 e 2006.
VARIÁVEL INDEPENDENTE	Destinação de emendas parlamentares	- Posições formais e informais que o deputado ocupa dentro da hierarquia da câmara - <i>Pork barrel</i> (emendas executadas)	- Apoio as preferências do poder executivo - Número de emendas alocadas, quantidade (em reais) de emendas parlamentares executadas.	Preferência dos eleitores (políticas locais ou nacionais)
VARIÁVEL DEPENDENTE	Sucesso eleitoral (reeleição)	Sucesso eleitoral (reeleição)	Acesso a recursos do poder executivo e sucesso eleitoral (reeleição)	Resposta dos legisladores às demandas dos eleitores (distribuição de <i>pork</i> ou atuação em projetos nacionais)
TESTE	Estatística descritiva	Modelo de seleção de <i>heckman</i> usando um teste <i>probit</i>	Regressões logísticas multivariadas	- <i>Surveys</i> - Regressão logística multinominal
CONCLUSÕES	Parlamentares que destinam emendas para as localidades onde obtiveram maior votação na eleição anterior possuem mais chances de ter sucesso eleitoral no pleito subsequente.	O número de emendas executadas no estado e a ocupação de cargos em comissões permanentes estão estatisticamente relacionados com as taxas de reeleição.	Quanto maior o montante de emendas individuais do legislador realmente executadas pelo presidente, maiores serão as probabilidades de reeleição do parlamentar.	Algumas localidades atraem mais <i>pork</i> por conta de suas características particulares, enquanto outras são mais refratárias. Em cidades mais pobres e competitivas eleitoralmente, <i>pork</i> parece ser mais importante como elo da corrente entre as preferências dos eleitores e dos parlamentares.

Quadro 2 – Síntese teórica da primeira vertente.

Seguindo uma visão oposta da vertente anterior, Limongi e Figueiredo (2008) apontam novos direcionamentos para os estudos sobre emendas parlamentares. Para esses autores, a execução de emendas parlamentares se dá em bases partidárias, isto é, partidos membros do governo possuem mais chances de ter suas demandas atendidas pelo Poder Executivo, e, por assim dizer, maiores probabilidades de ter suas emendas liquidadas. Entretanto, esses autores defendem também que a execução de emendas individuais não é

suficiente para explicar o sucesso eleitoral dos deputados federais brasileiros. O montante orçamentário destinado para as emendas individuais representa uma pequena fração do total de recursos que o Congresso tem acesso. A alocação da maior parte desses recursos é destinada para atores coletivos, como as bancadas estaduais ou regionais, isto é, o legislativo tem preferência por emendas coletivas. Além disso, o Executivo detém o monopólio do processo orçamentário, garantindo que as emendas individuais sigam uma lógica mais ligada aos seus programas. Isso garante com que emendas de parlamentares da oposição também sejam executadas. Em conclusão, Limongi e Figueiredo (2008) afirmam que o que garante a estabilidade do sistema político brasileiro é a concentração de poderes do Poder Executivo e dos líderes partidários.

Mesquita (2008) é certamente uma das primeiras pesquisadoras a questionar os principais achados da vertente distributivista no Brasil, especialmente os trabalhos de Ames (2003) e Pereira e Rennó (2001). Em sua dissertação de mestrado, defendida em 2008 pela Universidade de São Paulo (USP), a autora buscou analisar o impacto da execução de emendas individuais nas chances de reeleição dos deputados federais brasileiros nas eleições realizadas entre 1998 e 2006. Seu modelo foi operacionalizado a partir dos valores totais de emendas liquidadas. Os resultados obtidos por Mesquita (2008) demonstram que a execução de emendas parlamentares ao orçamento não produz o resultado eleitoral defendido pela vertente anterior. Em outras palavras, a execução de emendas individuais não garante retorno eleitoral para os deputados federais brasileiros.

O argumento central da autora é o de que não existe apenas uma única estratégia utilizada entre os deputados federais brasileiros para angariar apoio eleitoral, “cada parlamentar adota estratégias próprias nas urnas, estratégias essas que variam conforme a trajetória política individual de cada uma e suas ambições” (MESQUITA, 2008, p. 72). O que vai definir as estratégias é o contexto político mais amplo. Grande parte dos determinantes da reeleição está fora do comando dos deputados. No modelo de regressão utilizado por Mesquita (2008), variáveis como mudança de partido no poder, ambição por cargos majoritários e visibilidade nacional (ocupação de ministérios ou secretarias) apresentaram impactos mais significativos sobre o sucesso eleitoral dos parlamentares do que a execução de emendas individuais.

Rotta e Lago (2014) seguem um caminho parecido por aquele percorrido por Mesquita (2008). Para eles, o principal problema dos trabalhos da vertente distributivista, em especial o trabalho Pereira e Rennó (2001), é que eles se limitam a analisar o impacto das emendas sobre a reeleição dos deputados apenas nos municípios onde os parlamentares

obtiveram maior votação, deixando de lado outros municípios onde o parlamentar obteve votação expressiva sem necessariamente ter executado alguma emenda. Nas palavras dos autores

Pereira e Rennó tomam, para analisar o impacto das emendas sobre as chances de reeleição, apenas as emendas destinadas pelos parlamentares aos municípios onde obtiveram maior votação. E apenas investigam se há correlação entre destinar emendas a estes municípios e a incidência de reeleição. Não investigam, aponta a autora, nem se a reeleição foi conseguida por causa dessas emendas, nem se elas foram capazes de aumentar seus votos naqueles municípios mais do que nos outros que não receberam emendas, ou que as receberam mesmo não estando entre os que são de maior importância para o deputado. Ou seja, embora eles possam afirmar que deputados que destinam emendas para os municípios onde foram mais votados aumentam suas chances de reeleição, suas análises não permitem concluir, de forma categórica, que foi por causa de tais emendas que se reelegeram (LAGO; ROTTA, 2014, p. 7).

A partir disso, os autores buscaram desenvolver um modelo estatístico para medir a capacidade que as emendas possuem ou não de ampliar a votação do parlamentar nos municípios para os quais transfere recursos via emendas orçamentárias. Lago e Rotta (2014) denominaram esse modelo de “razão da chance”. Ao analisar o impacto da distribuição de emendas individuais ao orçamento pelos deputados federais do sul do Brasil nas eleições sobre suas votações nas eleições seguintes quando concorrem à reeleição, os autores observaram que a destinação de recursos através das emendas orçamentárias não é suficiente para ampliar as chances de o deputado obter mais votos entre os eleitores dos municípios que as receberam. Em suma, quanto mais o deputado destinar recursos orçamentários através de emendas parlamentares para os municípios que mais lhe deram votos na eleição anterior, menor é o impacto (positivo) das emendas sobre as chances de ampliação de sua base eleitoral nestes mesmos municípios na eleição seguinte em comparação às suas chances de conquistar votos nos municípios que não receberam emendas. Assim, Lago e Rotta (2014) concluem

Em termos gerais, a partir do modelo de análise proposto e dos dados apresentados, podemos esboçar um modelo que associa a transferência de recursos das emendas e a reeleição especialmente se três condições forem cumpridas: em primeiro lugar, é preciso que essas emendas sejam destinadas a municípios que não estejam entre os que mais contribuíram para a eleição do parlamentar na eleição anterior; em segundo lugar, é preciso que as emendas sejam efetivamente liberadas, não bastando apenas a sua proposição; em terceiro lugar, o impacto das emendas nas chances de conquistar votos aumenta se os recursos forem transferidos nos últimos dois anos do mandato.

Em suma, as análises dos autores da segunda vertente apontam para o caráter periférico das emendas individuais. Para eles, essas emendas não são a chave para a compreensão da relação Executivo-Legislativo em nível federal, e também não podem ser

caracterizadas como a principal variável explicativa para a reeleição de deputados federais no Brasil. Executar emendas não garante a recondução a Câmara dos Deputados. As emendas individuais são apenas uma das estratégias utilizadas pelos parlamentares na busca de ganhos eleitorais. Seu peso não é suficiente para garantir sucesso eleitoral.

AUTOR(ES)	LIMONGI E FIGUEIREDO (2006)	MESQUITA (2008)	LAGO E ROTTA (2014)
RECORTE TEMPORAL	Política orçamentária brasileira de 1996 a 2001	50°, 51° e 52° Legislaturas (Câmara dos Deputados).	Estados do sul do Brasil entre as eleições de 1998 e 2010.
VARIÁVEL INDEPENDENTE	Apoio à agenda do Poder Executivo	Valores, em reais, de emendas liquidadas.	Montante de emendas (valores) destinadas a um dado município
VARIÁVEL DEPENDENTE	Taxa de emendas parlamentares liquidadas	Chances de reeleição dos Deputados federais	Voto (impacto que o montante de valores executados tem na proporção de votos que o deputado consegue nesse mesmo município na eleição seguinte)
TESTES	Estatística descritiva	- Modelo de seleção de <i>Heckman</i> - Regressão linear	Razão da chance
CONCLUSÕES	A execução de emendas parlamentares se dá em bases partidárias, isto é, partidos membros do governo possuem maiores probabilidades de ter suas emendas liquidadas.	A execução de emendas individuais interfere no capital eleitoral dos deputados, mas de maneira contrária a suposta. Existe uma relação negativa entre valor executado e número de votos.	Emendas orçamentárias só estão positivamente associadas ao aumento das chances de obtenção de votos se forem destinadas para municípios que não estejam entre os que mais contribuíram para a eleição do deputado no pleito anterior.

Quadro 3 – Síntese teórica da segunda vertente.

A partir dos autores trabalhados neste capítulo é possível observar que a execução de emendas parlamentares possui um papel de destaque na Ciência Política brasileira. A relação entre execução de emendas individuais e reeleição surge como um fenômeno multifacetado, instigando várias abordagens, sob as mais diversas perspectivas metodológicas. Apesar das divergências em relação à força das emendas individuais sobre o sucesso eleitoral dos deputados federais brasileiros, esses autores apontam que o peso das emendas não pode ser totalmente desprezado. O que varia de uma literatura para outra é o grau de significância dado as emendas em relação ao fenômeno da reeleição. Para a primeira vertente, seu impacto é suficiente para explica-lo. Para a segunda, esse impacto não é significativo.

Assim sendo, está pesquisa tratará as emendas individuais enquanto uma variável capaz de maximizar votos. Não é nosso objetivo analisar as possíveis causas da reeleição, mas o impacto das emendas parlamentares individuais sobre o voto nos municípios onde estas foram executadas. A fim de testar a assertiva de que o impacto das emendas individuais executadas é maior em localidades com baixo IDHM, será o impacto destas a partir do perfil das localidades onde foram executadas.

CAPÍTULO 3

EMENDAS INDIVIDUAIS E VOTO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: QUESTÕES LOCAIS IMPORTAM?

Estimar o impacto das emendas individuais dos deputados federais sobre o voto tem sido um tema canônico na Ciência Política brasileira. As análises típicas sobre o tema possuem quatro principais características: (1) procuram estimar o impacto da receita de emendas liquidadas sobre o ganho de votos; (2) analisam o impacto das emendas executadas apenas nas localidades onde o deputado obteve maior votação; (3) apontam o município como o único destino das emendas individuais; e (4) têm como unidade de análise a Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista metodológico, esses trabalhos utilizam modelos econométricos, com o uso bastante recorrente de análises de regressões, no sentido de desvendar se a execução de emendas individuais impacta nas chances de reeleição de deputados federais. Em especial, são atribuídas aos trabalhos de Ames (2001), Pereira e Rennó (2001) e Mesquita (2008) as principais contribuições teóricas ao desenvolvimento dessa área de pesquisa no Brasil.

Em suma, o debate sobre o tema está centrado basicamente sobre quais variáveis são mais adequadas para estudar o fenômeno da reeleição para a Câmara dos Deputados. A maior parte do debate se limitou apenas a examinar o impacto dos valores de emendas liquidadas sobre as chances de reeleição dos deputados. As conclusões desses trabalhos se restringiram em apontar a existência de relação causal entre a variável explicativa “emenda executada” e a variável dependente “reeleição” (PEREIRA; RENNÓ, 2001; MESQUITA, 2008).²⁵ Pouco se sabe sobre os efeitos isolados das emendas nas localidades onde estas são executadas. A partir disso, indaga-se: variáveis locais podem influenciar no impacto sobre o voto? As características socioeconômicas das localidades onde as emendas foram executadas influenciam no impacto da emenda sobre o voto? Dito isso, este trabalho tem como objetivo estimar o impacto da execução de emendas individuais em municípios com diferentes índices de desenvolvimento humano (IDH).

A fim de compreensão, este capítulo está dividido em três seções. A primeira descreve as características do desenho de pesquisa. A segunda apresenta os dados descritivos

²⁵ Pereira e Rennó (2001) considera a variável “emenda executada” apenas aquelas emendas que obtiveram seus valores (em reais) pagos. Mesquita (2008), no entanto, considera como executada apenas as emendas que tiveram seus valores liquidados.

referentes ao nosso universo de análise. Por fim, a terceira apresenta os resultados dos testes estatísticos.

3.1. METODOLOGIA

Esta seção tem por objetivo apresentar as características do modelo de pesquisa. De modo geral, este trabalho analisa o impacto da execução de emendas parlamentares individuais sobre a performance eleitoral dos deputados federais brasileiros. O foco repousa na votação em municípios com diferentes padrões de desenvolvimento socioeconômico onde as emendas foram executadas entre as eleições de 2006 e 2010. A assertiva a ser testada é a de que quanto menor o desenvolvimento socioeconômico da localidade, maior será o impacto da emenda sobre o voto.

Para o modelo central desta pesquisa, foi testado o impacto da variável independente (VI) “desenvolvimento socioeconômico da localidade” onde a emenda individual foi paga sobre a variável dependente (VD) “variação dos votos dos deputados no município entre 2010 e 2006”. Além deste, foi pensado em outro modelo, onde consideraram-se outras variáveis explicativas relevantes apontadas pela literatura e que podem impactar sobre o ganho de votos: (VI 1) o número de emendas executadas pelo deputado federal no município; (VI 2) gasto máximo de campanha declarado ao Supremo Tribunal Eleitoral (TSE); além da principal variável explicativa da pesquisa (VI 3) o padrão de desenvolvimento socioeconômico da localidade. Como *proxy* para medir a VI 3, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que classifica os municípios a partir de suas características socioeconômicas das localidades.²⁶

Para testar a hipótese central da pesquisa foi utilizada estatística descritiva, teste *t* pareado, análise da variância (ANOVA), regressão linear simples e múltipla. A amostra será composta por todos os deputados federais que executaram emendas durante a 53ª legislatura (2007-2010) e que tentaram a reeleição no pleito eleitoral subsequente (2011-2014), totalizando 273 deputados federais.

²⁶ De acordo com o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) mede o progresso de uma nação a partir de três dimensões: renda, saúde e educação. Através da média geométrica desses três fatores, obtém-se um valor que varia de 0 a 1, e quanto mais se aproxima de 1, maior é o IDHM de um local. Assim sendo, optou-se pela escolha do IDHM para a análise dos casos em questão devido a sua capacidade de mapear de forma mais abrangente os marcadores socioeconômicos de uma determinada região/município.

Amostra	A totalidade dos deputados federais que executaram emendas durante a 53 ^o legislatura (2007-2010) e que tentaram a reeleição no pleito eleitoral subsequente (2011-2014) – 273 deputados federais.
Variáveis	VD: diferença na média de votos do parlamentar, na localidade onde a emenda foi executada, obtida entre as eleições de 2006 e 2010. VI: 1) Número de emendas executadas no município. 2) IDH da localidade. 3) Gasto máximo de campanha.
Hipótese	Quanto menor o desenvolvimento socioeconômico da localidade maior será o impacto das emendas executadas sobre os votos dos deputados federais no município.
Técnicas	Teste <i>t</i> pareado, análise da variância (ANOVA), regressão linear simples e regressão linear múltipla.

QUADRO 4 – Desenho da pesquisa

Os dados eleitorais foram coletados junto aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados referentes às emendas parlamentares individuais foram coletados na Comissão Mista de Orçamento da Câmara dos Deputados, por meio do sistema eletrônico Siga Brasil. Esses dados abrangem todas as emendas apresentadas e executadas pelos deputados federais eleitos na 53^o legislatura. Os dados socioeconômicos dos estados foram coletados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Além dos dados eleitorais referentes a este mandato parlamentar (2007-2011), utilizou-se também os dados referentes ao orçamento federal que cobrem esta legislatura. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada e aprovada um ano antes de sua execução. Assim, o montante orçamentário de 2007 começou a ser planejado em 2006 pelos parlamentares que foram eleitos em 2002, de forma que os deputados eleitos em 2006 só assumiram suas cadeiras legislativas em 2007 e, nessa linha cronológica, serão responsáveis em planejar o orçamento de 2011. Logo, não foram contabilizadas as emendas do ano 2011, pois estas foram executadas em um período posterior às eleições gerais de 2010. Assim, elas não poderiam ser utilizadas para explicar o voto durante esse pleito eleitoral. Nesse sentido, foram explorados apenas os dados orçamentários dos anos de 2008, 2009 e 2010.

3.2. Universo de análise

3.2.1 Deputados federais que emendam o orçamento

Qualquer deputado federal, seja ele titular ou suplente, possui o direito de apresentar emendas ao orçamento anual da União. Para emendar o orçamento é necessário apenas que o parlamentar esteja ocupando um assento na Câmara dos Deputados. Os deputados titulares se afastam frequentemente do mandato²⁷. Assim, os deputados que

²⁷ De acordo com Mesquita (2008), entre os principais motivos estão: ocupação de cargos no Executivo nacional, nos estaduais, em agências e empresas estatais e por questões de saúde. Além disso, podem renunciar para

emendaram o orçamento durante um determinado ano, provavelmente não serão os mesmos no ano subsequente. Dentre os três anos analisados, apenas em 2010 todos os 513 deputados fizeram uso das emendas. Entretanto, o uso dessa prerrogativa vem seguindo uma ordem linear ao longo dos anos analisados. Isso quer dizer que cada vez mais os parlamentares estão valorizando e ampliando sua participação no orçamento, fato já observado por Mesquita (2008).

TABELA 3 - Número de parlamentares que apresentaram emendas ao orçamento da União (2008-2010)

Ano	Universo	Titulares	Suplentes	%Emendantes	Total
2008	513	488	22	99,4%	510
2009	513	491	21	99,8%	512
2010	513	461	52	100%	513

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil.

Durante o período analisado, cada parlamentar pode apresentar, em média, 25 emendas por ano durante todo o mandato. Em relação aos valores, entre 2008 e 2010, o valor máximo possível se manteve crescente, atingindo o patamar máximo de 15 milhões em 2010 (ver tabela 4).

TABELA 4 - Quantidades e valores anuais das emendas individuais por deputado federal (2008-2010)

Ano (LOA)	Quantidade de Emendas Individuais Possíveis	Valor máximo Possível	Valor Máximo Possível Deflacionado (dez/2012)
2008	25	7 Milhões	9,1 Milhões
2009	25	8 Milhões	10,1 Milhões
2010	25	12,5 Milhões	15 Milhões

Fonte: Mesquita *et al.* (2014).

Quando analisamos a média de emendas apresentadas anualmente por cada deputado federal, podemos observar que esse número se mantém constante. Apesar dos parlamentares terem ampliado ao longo dos anos sua prerrogativa institucional de participação no orçamento, essa ação não aconteceu de forma efetiva, isto é, os deputados federais brasileiros emendam o orçamento de forma menos intensa do que de fato poderiam fazer (ver tabela 5).

ocupar outros cargos eletivos ou para escapar da cassação do mandato. Existem também casos de deputados cassados e os que morreram no exercício do mandato.

TABELA 5 - Média de emendas individuais apresentadas por deputado federal (2008-2010)

Ano (LOA)	Universo (parlamentares)	Universo (emendas)	Quantidade de emendantes	Média de emendas apresentadas por deputado
2008	513	25	510	16,2
2009	513	25	512	15,5
2010	513	25	513	16,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

As emendas individuais são frequentemente associadas pela literatura especializada somente a atores locais, como se tivessem como destino exclusivo os municípios. Contudo, essas emendas não se restringem apenas a localidades circunscritas. Estas podem ser destinadas também para o Estado, assim como para outras localidades que não fazem parte da Unidade Federativa pela qual o deputado se elegeu (ver tabela 6).

TABELA 6 - Tipos de emendas destinadas pelos deputados federais, de acordo com a localidade de destino (2008-2010)

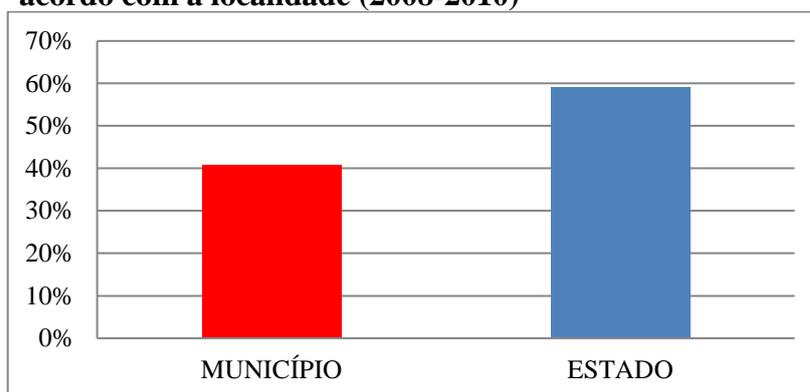
Ano	Estado	Municípios	Outras localidades
2008	50%	49%	1%
2009	42%	56%	1%
2010	56%	42%	1%
Total	50%	49%	1%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil.

Os dados da tabela acima apontam que a maioria das emendas individuais possui como destino o Estado. As emendas destinadas para esta localidade, geralmente não citadas pela literatura, possuem um caráter genérico, isto é, elas podem beneficiar vários municípios sem que eles sejam identificados na emenda. Sua execução fica a cargo do executivo estadual. Nesse sentido, pode-se observar que nem todas as emendas individuais são destinadas para localidades circunscritas ou para os redutos eleitorais dos deputados federais. As únicas emendas que podem cumprir os pressupostos da vertente distributivista, com caráter localista e concentrado, são aquelas destinadas para os municípios.

Quando analisamos dos dados referentes às emendas individuais executadas - aquelas que tiveram seus valores pagos (incluindo restos a pagar) -, essa diferença se torna mais discrepante (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5 - Porcentagem de emendas executadas de acordo com a localidade (2008-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

A partir dos dados analisados até o momento, podemos concluir que, ao contrário do que afirmam os autores da corrente distributivista no Brasil, os deputados federais brasileiros utilizam sua prerrogativa institucional de emendar o orçamento para beneficiar o Estado com um todo, e não somente seus redutos eleitorais, garantindo assim a descentralização desses recursos públicos. No período analisado, o padrão de alocação de emendas feito pelos deputados não se encaixa no diagnóstico preponderante da literatura sobre emendas que afirma que as emendas individuais funcionariam como uma “moeda de troca” capaz de vincular eleitores a deputados.

Partindo disso, para cumprir com os objetivos dessa pesquisa, serão analisadas apenas as emendas destinadas para os municípios. Somente as emendas executadas nessas localidades possuem um caráter concentrado e localista, se aproximando do modelo de conexão eleitoral que combina voto pessoal com a distribuição de benefícios concentrados.

3.1.2 Amostra

Durante o período analisado, 475 deputados federais tiveram ao menos uma emenda executada, seja no município ou no Estado. Desse total, 75% optaram, na eleição seguinte, por concorrer ao mesmo cargo (ver tabela 7).

TABELA 7 - Carreira política dos deputados federais que executaram emendas após o exercício do mandato (2007-2010)

CARGO	(%) DE CANDIDATOS
Deputado Federal	75,3
Não concorreu a cargos eletivos*	8,8
Senador	5,7
Prefeito (em 2008)	2,5
Deputado Estadual	2,4
Governador	1,9
Vice-governador	1,9
Suplente de senador	1,3
Vice-presidente da República	0,2
TOTAL	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil e do TSE.

* Nessa categoria encontram-se os parlamentares que optaram não concorrer a nenhum cargo, os que faleceram e os que sofreram processo de cassação.

Podemos observar que, no período analisado, os deputados federais brasileiros que executaram emendas optaram por disputar diferentes cargos, e em diferentes níveis de governo na eleição subsequente. Todavia, a maioria buscou a recondução para a Câmara dos Deputados. Para Leoni *et al.* (2002), ocupar uma cadeira no legislativo federal tem se tornado cada vez mais atraente devido aos riscos relacionados à disputa por outros cargos. O acesso a recursos eleitorais controlados pelo Poder Executivo, tais como as emendas individuais, potencializam as chances de vitória dos deputados que tentam a renovação do mandato (PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Partindo disso, nossa amostra irá englobar todos os deputados federais, eleitos e suplentes, que executaram ao menos uma emenda individual na localidade município durante o período de 2008 a 2010, e que tentaram a recondução para o cargo de deputado federal na eleição subsequente. A tabela 8 apresenta o número de parlamentares que irão compor a amostra.

TABELA 8 - Deputados federais eleitos em 2006 executantes de emendas no município entre 2008 e 2010 e candidatos à reeleição no pleito de 2010

Titular	Suplentes*	Total
247	26	273

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil e do TSE.

* Suplentes que assumiram cadeiras.

Nem todos os deputados federais que tentaram a reeleição tiveram emendas executadas no município até 2010. Em média, 23,7% desses parlamentares conseguiram executar emendas apenas no Estado. Como foi dito no tópico anterior, o executivo estadual é o ator responsável pela distribuição dessas emendas, destinando-as para os municípios que lhe convém. Além disso, seu rastreamento é de difícil acesso, uma vez que esse tipo de emenda

pode se multiplicar em várias, pois uma emenda por ser diluída pelo Executivo estadual para vários municípios, o que impossibilita avaliar os ganhos eleitorais do emendante. Por conta disso, aqueles parlamentares que executaram emendas somente no Estado não fizeram parte da amostra. Supõe-se que, se é o Estado o responsável pelo seu destino, as localidades onde estas são executadas não representam, em tese, o interesse circunscrito do deputado.

3.1.3 Emendas

As emendas individuais seguem o ordenamento orçamentário e financeiro a qual esta submetida à despesa pública brasileira. Como foi apontado no capítulo 1, as emendas seguem os seguintes estágios: empenho, liquidação e pagamento, garantindo a sua execução final. Parte das pesquisas sobre emendas orçamentárias e conexão eleitoral no Brasil não definem, de forma clara, em qual estágio da despesa pública as emendas individuais estão sendo analisadas. Estes trabalhos enquadram as emendas apenas no binômio apresentadas/executadas.

No capítulo 1 foi apontado que os valores destinados para emendas variam de um estágio para outro. Supõe-se, dessa forma, que, dependendo do estágio analisado, a ordem dos resultados pode ser alterada. Mesquita (2008), por exemplo, define como emenda executada apenas aquelas que obtiveram seus valores liquidados. A nosso ver, essa definição é falha, principalmente quando se quer verificar se a execução das emendas individuais impacta sobre o voto. Os valores liquidados são realizados a partir da dotação inicial, isto é, quando as emendas são anexadas a outros projetos do governo. Nesse sentido, em um exemplo hipotético, se for aprovada uma emenda no valor R\$ 300.000, mas, após a soma com os outros investimentos do governo esse valor aumentar para R\$ 500.000, a liquidação será feita de acordo com o segundo valor. E, nem sempre esse valor total é liquidado e pago. A partir desse raciocínio, como saber qual dos valores liquidados e pagos pertence à emenda aprovada e qual valor pertence a outras ações do governo?

Além disso, a fase de liquidação diz respeito à verificação do direito adquirido pelo credor. É nessa etapa que a obra encontra-se em processo de inspeção, para que, posteriormente, seja feito o pagamento. A liquidação não garante a liberação imediata do bem público para o uso da população beneficiada. A liberação somente é efetuada quando o pagamento é, de fato, realizado. De acordo com Ames *et al.* (2009), o eleitor local está preocupado com *pork*, isto é, com benefícios concentrados que podem ser utilizados constantemente e que impactem diretamente na sua vida diária. Partindo disso, para esta

pesquisa, serão consideradas executadas apenas as emendas que tiveram seu pagamento efetivado (incluindo restos a pagar) e, assim, estão em uso pela comunidade.

Cabe destacar também que analisar o impacto das emendas a partir de seus valores pagos em reais é outra medida falha. A não distinção entre qual valor pertence à emenda aprovada, e qual valor pertence a outras ações e investimentos, pode enviesar o resultado. Nesse sentido, utilizou-se o número efetivo de emendas executadas na localidade para avaliar o seu impacto sobre o voto. Mesmo não conseguindo distinguir quais valores executados são pertencentes às emendas, é possível afirmar que, se algum valor foi pago, parte dele foi para a emenda e, assim, o bem público referente a essa emenda encontra-se em uso.

3.1.4 INDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

Os dados socioeconômicos dos municípios onde as emendas foram executadas foram obtidos através do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. O indicador utilizado foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Foi utilizado os dados referentes ao ano de 2010. Em síntese, o IDH é um número que varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano da localidade (ver tabela 5).

Faixa	Nível de Desenvolvimento Humano
0-0,499	Muito Baixo
0,500-0,599	Baixo
0,600-0,699	Médio
0,700-0,799	Alto
0,800-1,00	Muito Alto

Quadro 5 – Faixas de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

A tabela abaixo apresenta a quantidade de emendas executadas nos municípios brasileiros, a partir do IDH. Observa-se que a maioria das emendas foi executada em localidades que possuem o IDH alto e muito alto. Em torno de 69% dessas emendas foram executadas nesses municípios.

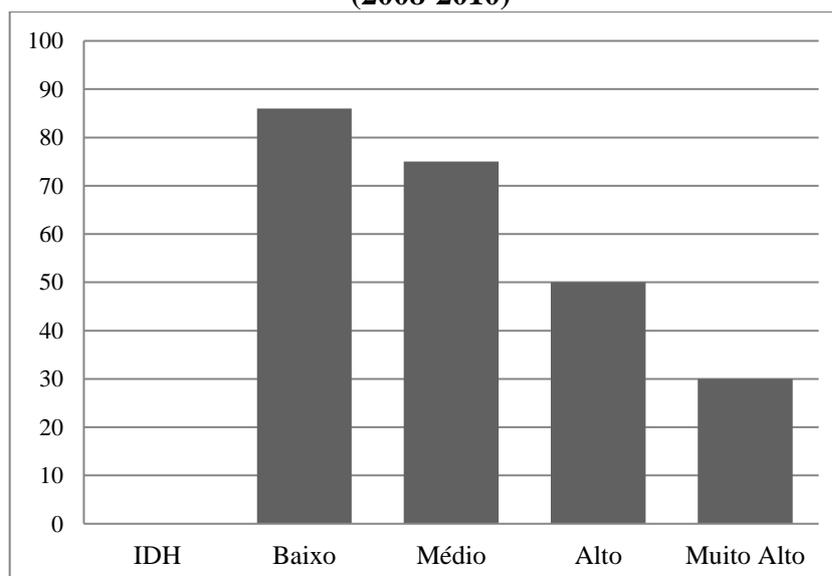
TABELA 9 - Quantidade de emendas executadas nos municípios a partir de diferentes grupos de IDHM (2008-2010)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Quantidade de Emendas Executivas
Muito Alto	60
Alto	518
Médio	196
Baixo	59
Muito Baixo	1
Total Geral	834

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Entretanto, quando olhamos a quantidade de municípios beneficiados a partir do número de emendas executadas, o cenário é um pouco diferente. Os municípios com IDHM Baixo e Médio beneficiados com emendas foram numericamente superiores aos municípios com IDHM alto e muito alto. As emendas beneficiaram mais de 80% dos municípios com IDHM baixo e mais de 70% dos municípios com IDHM médio. Já a faixa dos municípios com IDHM alto e muito alto, esse valor não ultrapassa 50% dos municípios. Em suma, a porcentagem de emendas executadas sobre o total de municípios beneficiados diminui na medida em que o IDH aumenta. Localidades com IDH Baixo e Médio possuem um caráter mais disperso de suas emendas executadas, beneficiando um maior número de municípios (ver gráfico 6).

GRÁFICO 6 - Distribuição das emendas executadas considerando o total de municípios por faixa do IDHM (2008-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Analisando os dados de forma mais profunda, observa-se que o baixo grau de dispersão das emendas executadas em localidades com IDH Muito Alto explica-se pelo fato de que grande parte dessas emendas concentra-se em regiões metropolitanas e em grandes capitais. Em torno de 68% dessas emendas foram executadas em grandes centros urbanos. Todavia, as emendas executadas em municípios com IDH Alto segue um lógica um pouco diferente. Apenas 28% dessas emendas tiveram como destino regiões metropolitanas e capitais. Quando olhamos esses valores a partir do total de emendas executadas em todos os grupos de municípios, esses valores representam apenas 22,6%. No período analisado, quase 80% das emendas foram executadas em localidades que não são grandes centros urbanos (capitais e municípios localizados em regiões metropolitanas), e sua maioria teve como destino localidades com Alto IDH.

3.3. TESTE ESTÁTISTICOS

Inicialmente, foram realizados testes de associação entre as variáveis descritas. Espera-se com isso verificar se existe variação na porcentagem de votos²⁸ dos deputados federais brasileiros nas localidades onde as emendas foram executadas. A seguir, será apresentado um teste *t* de amostras em pares, comparando a média de votos dos deputados federais brasileiros em dois pleitos eleitorais distintos: 2006 e 2010. A hipótese é a de que a média dos votos dos deputados se difere nos dois períodos, pois espera-se que a execução das emendas nos municípios impacte positivamente sobre os votos em 2010, em comparação a 2006.

TABELA 10 - Estatística descritiva da média de votos por eleição (2006 e 2010)

VD: vot2006/vot2010	N	Média	Desvio Padrão	Erro padrão da média
porcent_2006	663	0,1164	0,1565	0,0060
porcent_2010	663	0,1131	0,1466	0,0056

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

A tabela 10 apresenta a estatística descritiva da porcentagem dos votos dos deputados federais brasileiros nas 663 localidades onde as emendas foram executadas em

²⁸ Essa variável representa a diferença dos votos obtidos pelo deputado no município, onde a emenda foi executada, entre os pleitos de 2006 e 2010. Para isso, calculou-se a porcentagem de votos obtidos pelo deputado na localidade a partir do número total de votos válidos para o cargo de deputado federal no mesmo município, observando, dessa forma, o aumento ou a diminuição dos votos do deputado entre as duas eleições analisadas.

duas eleições distintas. Observa-se que, em média, a porcentagem de votos obtidas em 2006 (0,1164) foi maior do que a média obtida em 2010 (0,1131). Ao considerar a heterogeneidade intergrupos, a partir do desvio padrão, observa-se que, em tese, não houve uma variação significativa entre os dois períodos. Os resultados do teste *t* apontam para esse mesmo resultado (ver tabela 11).

TABELA 11 - Teste T de amostras pareadas da média de votos por eleição (2006 e 2010)

Grupos	T	Df	Sig. (2 extremidades)
percent_2006 percent_2010	0,902	662	0,367

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Os dados da tabela 11 sugerem que a diferença entre as médias dos dois períodos não foi estatisticamente significativa. Esse resultado pode ser observado a partir do p-valor (0,367). Quando esse valor é igual ou menor a 0,05 infere-se que pode existir uma variação entre as médias. Entretanto, quando esse valor é superior a 0,05, como é ilustrado na tabela acima, sugere-se que não houve alteração. Em outras palavras, não podemos afirmar, a partir desse teste, que há diferença na porcentagem de votos nas localidades onde as emendas foram executadas de uma eleição para outra. Apesar de se esperar um aumento na média dos votos nas eleições de 2010, devido à execução das emendas, o resultado do teste apontou o contrário. Outra forma de testar se variância entre os grupos é, de fato, diferente é através do teste de Levene. Os resultados desse teste são apresentados na tabela abaixo.

TABELA 12 – Teste de Homogeneidade de Variâncias dos votos por eleição (2006 e 2010)

Grupos	Estatística de Levene	df1	df2	Sig.
percent_2006	9,671	3	658	0,00
percent_2010	19,014	3	658	0,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

O teste de homogeneidade da variância permite verificar se a variância das medidas de localização é a mesma pra cada grupo. Quando p-valor é maior que 0,05 supõe-se que não há variação. No caso acima, observa-se que as variâncias entre os grupos, em cada período, são diferentes ($p < 0,05$).

A tabela 13 apresenta a análise da variância no percentual de votos para os dois períodos. Os dados apresentam a variância entre os grupos e dentro dos grupos de municípios com diferentes IDHM, referentes às duas eleições.

TABELA 13 – ANOVA da média dos votos por eleição entre e intra grupos (2006 e 2010)

		Soma dos Quadrados	Df	Quadrado Médio	F	Sig.
percent_2006	Entre Grupos	0,753	4	0,188	8,008	0,000
	Nos grupos	15,473	658	0,024		
	Total	16,227	662			
percent_2010	Entre Grupos	1,095	4	0,274	13,694	0,000
	Nos grupos	13,151	658	0,020		
	Total	14,245	662			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Como pode ser observado, nos dois casos, a estatística F sugere que há variância significativa ($p < 0,05$) das médias dos grupos e IDHM dentro das variáveis 2006 e 2010. Quanto maior o valor da estatística F , maior a capacidade da variável em diferenciar os grupos. Nesse sentido, o segundo caso, *percent_2010*, a estatística F (13,694) se apresenta de mais elevada. Em suma, essa variação é mais alta entre e nos grupos do segundo período eleitoral.

A partir disso, destaca-se que há diferença na média de votos, a partir do IDHM, em pelo menos um dos grupos de municípios nos dois períodos analisados. Cabe salientar que o número de observações não é a mesma em cada grupo de municípios analisado. Por conta disso, a ANOVA não é robusta à violação do pressuposto de igualdade de variâncias. Desta forma, os testes de *Brown-Forsythe* e de *Welch* são indicados nos casos em que o número de observações em cada grupo é diferente. A tabela abaixo apresenta os resultados desses testes.

TABELA 14 - Testes Robustos de Igualdade de Médias (2006-2010)

	Teste	Estatística	df1	df2	Sig.
percent_2006	<i>Welch</i>	9,055	3	123,769	0,00
	<i>Brown-Forsythe</i>	10,383	3	201,433	0,00
percent_2010	<i>Welch</i>	15,758	3	126,769	0,00
	<i>Brown-Forsythe</i>	16,560	3	173,682	0,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Observa-se que para os dois períodos o p-valor foi menor que 0,05. Isso significa que existem diferenças significativas entre as médias de votos dos grupos. Uma forma de identificar essas diferenças é através de técnicas de comparação. As tabelas 15 e 16 apresentam essas diferenças a partir do teste de *Dunnett*.

TABELA 15 - Comparações múltiplas a partir do teste de Dunnett (2006)

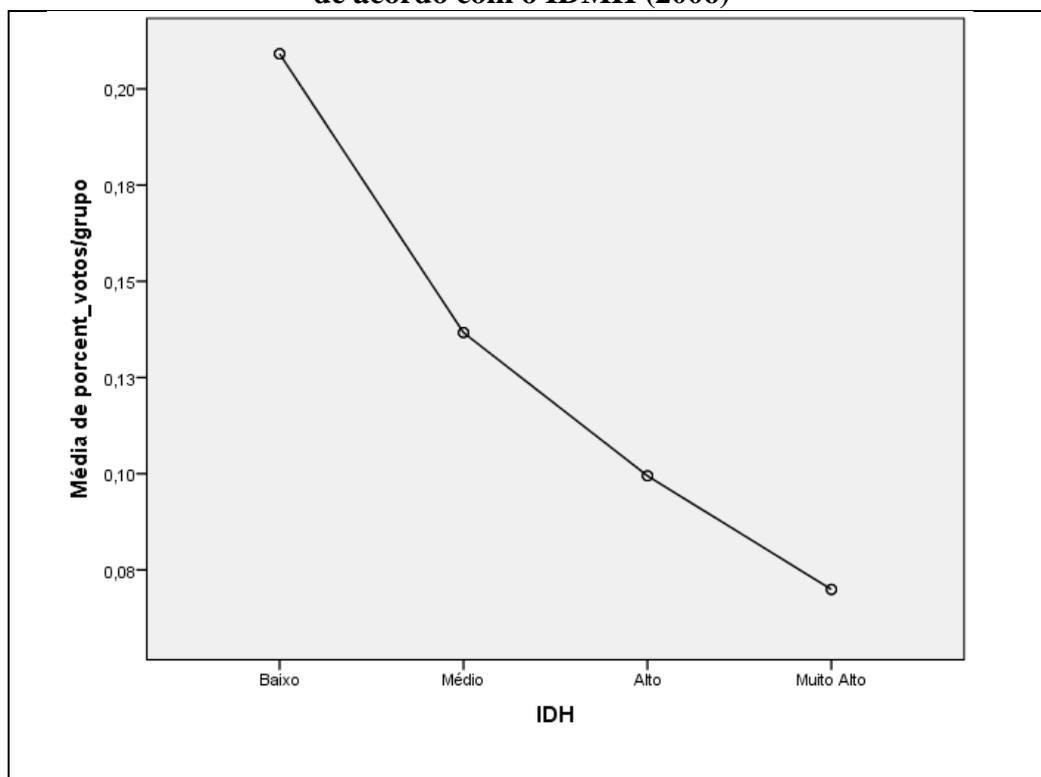
(I) IDH	(J) IDH	Diferença média	Erro Padrão	Sig.
Baixo	Muito Alto	0,13919*	0,03186	0,000
Médio	Muito Alto	0,06674*	0,02688	0,029
Alto	Muito Alto	0,02952	0,02545	0,427

*A diferença média é significativa no nível de 0,05

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

O teste *t* de *Dunnett* isola um grupo como controle, e compara todos os outros grupos com ele. Nesse caso, o grupo controle abarcou os municípios com IDHM muito alto. A partir desse grupo foi feita uma comparação com os outros grupos de municípios. Para a porcentagem dos votos de 2006, observa-se que a diferença na média entre municípios com IDHM médio e baixo foi significativa quando comparada com os municípios de IDHM muito alto. Resultado contrário foi encontrado quando compara a média de municípios com IDHM alto e muito alto, não havendo disparidades nas médias (ver gráfico 7).

GRÁFICO 7 - Média de votos nos grupos de municípios de acordo com o IDMH (2006)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Os dados do gráfico acima ilustram o que já foi apontado pelos testes anteriores de que há uma relação inversamente proporcional entre as variáveis. Isso quer dizer que

quanto menor o IDHM do grupo de municípios, maior a diferença na média dos votos em relação aos grupos de municípios com IDHM alto e muito alto. Achados semelhantes foram encontrados para o período de 2010.

TABELA 16 - Comparações múltiplas a partir do teste de *Dunnnett* (2010)

(I) IDH	(J) IDH	Diferença média	Erro Padrão	Sig.
Baixo	Muito Alto	0,15827*	0,02937	0,000
Médio	Muito Alto	0,08954*	0,02478	0,001
Alto	Muito Alto	0,03368	0,02346	0,279

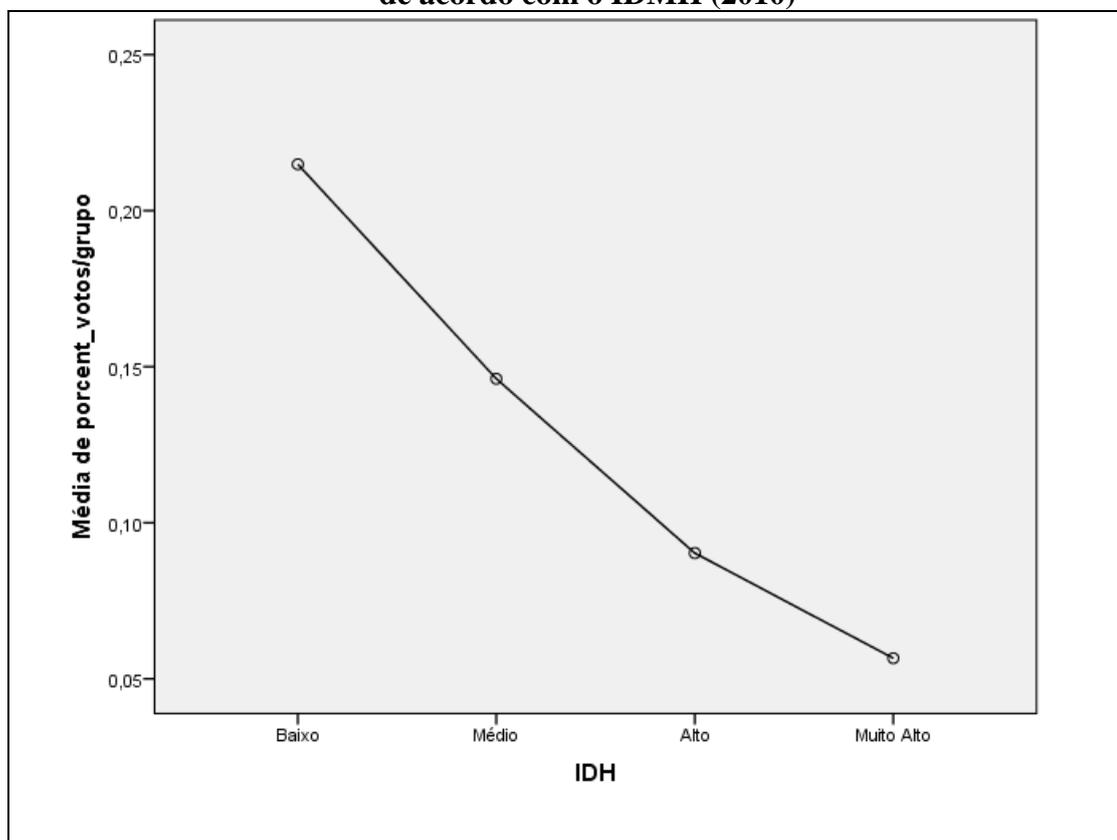
*A diferença média é significativa no nível de 0,05

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Os resultados da tabela acima sugerem que as características socioeconômicas dos municípios onde as emendas foram executadas podem influenciar na média dos votos²⁹. A figura 2 ilustra os dados referentes à média dos votos para os diferentes grupos de municípios em 2010.

²⁹ Outra forma de verificar a variância da variável porcentagem de votos nos diferentes grupos de municípios seria através do teste de *Tukey*. Esse teste permite comparar vários grupos por meio de intervalos de confiança para a diferença das médias. Os resultados encontrados a partir desse teste são os mesmo encontrados através do teste *t* de *Dunnnett* para a média de votos para os dois períodos analisados. Em suma, foi observada diferença estatística significativa nos grupos de municípios com IDH alto e muito alto apenas quando comparamos suas médias com a média dos grupos de municípios com IDH médio e baixo.

GRÁFICO 8 - Média de votos nos grupos de municípios de acordo com o IDMH (2010)

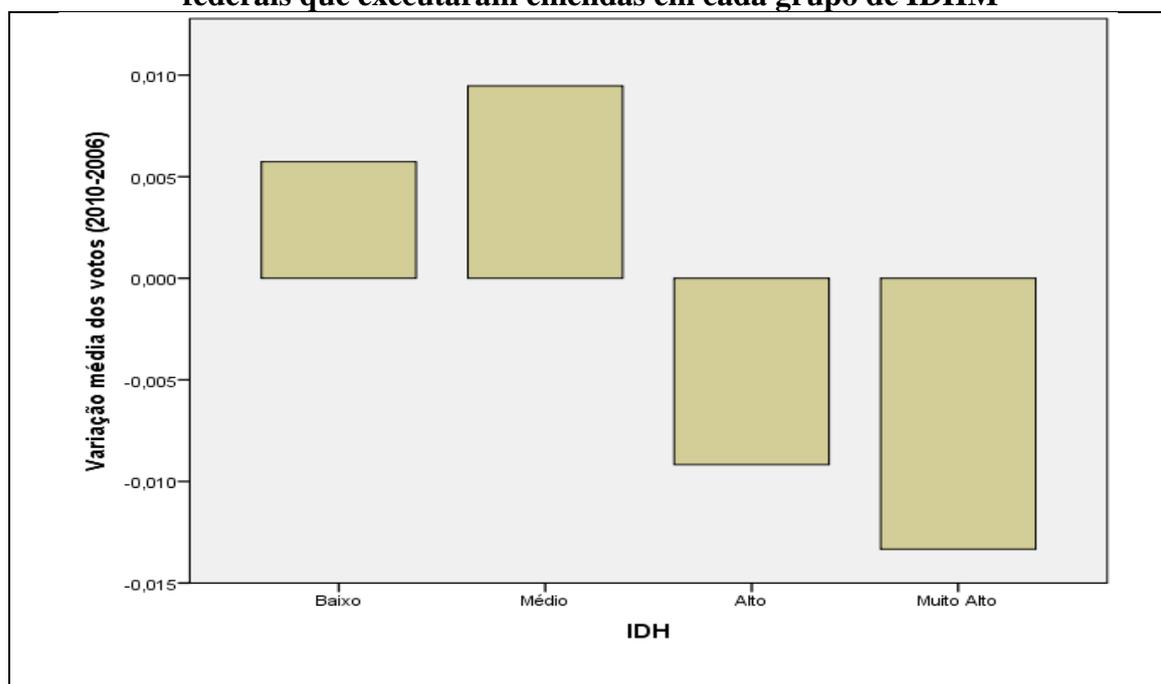


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Como pode ser observado, em ambos os gráficos, tem-se uma relação inversa entre a média de votos e o IDHM. Assim, na medida em que o IDHM decresce, maior é a variação na média em relação aos outros grupos, principalmente em relação ao grupo com IDHM muito alto. Dessa forma, pode-se concluir que o simples fato de executar emendas não garante um ganho real de votos. A partir dos dados apresentados é possível afirmar que os deputados federais que executam emendas em localidade com baixo e médio IDHM tendem a ter votação maior do que os parlamentares que executam emendas em municípios com IDHM alto e muito alto.

Assim, a fim de ratificar os resultados já apresentados, demonstramos a seguir o gráfico que apresenta a diferença na variação da média de votos (entre 2006 e 2010) dos deputados federais que executaram emendas em cada grupo de IDHM.

GRÁFICO 9 - Variação da média de votos (entre 2006 e 2010) dos deputados federais que executaram emendas em cada grupo de IDHM



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

A partir da observação da figura acima para os grupos de IDHM, pode-se inferir que houve uma variação positiva dos votos obtidos em 2010, mormente, entre aquelas localidades que possuem desenvolvimento socioeconômico médio e baixo. Assim, os deputados federais que executam emendas nessas localidades logo obtiveram um aumento na sua média de votos. Esses ganhos foram mais significativos para aqueles parlamentares que executaram suas emendas em localidades com IDM médio.

De posse dessas informações, cabe agora estimar até que ponto o IDHM explica a variação no voto entre as duas eleições (2006 e 2010). Para tanto, foi elaborado um modelo linear para calcular essa relação. O modelo 1 é representado pela seguinte equação:

$$\text{Variac_votos} = \alpha + \beta_1(\text{IDHM})$$

Em que *Variac_votos* representa a diferença entre as médias das porcentagens total de votos obtidas pelos deputados federais nas localidades onde as emendas foram executadas entre as eleições de 2010 e 2006.

O *IDHM* é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal que representa o desenvolvimento socioeconômico do município.

TABELA 17 - Resumo do teste de regressão linear simples do modelo 1

Modelo	R	R ²	R ² ajustado	Erro padrão da estimativa
1	0,086	0,007	0,006	0,091

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

A tabela 17 aponta que a variável IDHM explica muito pouco a variação no voto. O valor do R² ajustado (0,006) indica que o IDHM explica apenas 0,6% na variação do voto entre as duas eleições (2010 e 2006). O modelo tem baixo poder explicativo para a variação dos votos dos deputados federais que executaram emendas.

TABELA 18 – Resultados do teste de regressão linear simples do modelo 1

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	T	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
(Constante)	0,079	0,037		2,112	0,035
IDHM	-0,114	0,052	-0,086	-2,209	0,028

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Os dados da tabela 18 apontam que o IDHM impacta negativamente sobre a variação dos votos, indicados pelo coeficiente de regressão negativo e pelo p-valor (-0,086; p-valor<0,05). Isso quer dizer que quanto menor o IDHM do município onde a emenda foi executada maior a variação positiva na média de votos dos deputados federais, corroborando com a hipótese da pesquisa.

De acordo com Pereira e Mueller (2002), existe uma correlação positiva entre executar emendas e ganhos sobre o voto. De modo geral, esses autores apontam que quanto mais emendas individuais um deputado federal executar, maior será sua votação na localidade onde a emenda foi executada e, paralelamente, maiores serão as chances de reeleição do parlamentar. Entretanto, esses autores adotam como variável explicativa-chave para o fenômeno da reeleição apenas a quantidade em R\$ (reais) pagos na forma das emendas individuais dos deputados. Além disso, eles verificam o impacto do valor executado unicamente nos municípios onde os parlamentares obtiveram maior número de votos na eleição anterior a execução das emendas. Essas medidas são falhas por dois motivos: (1) como foi apresentado no capítulo 1, é impossível distinguir os valores pagos às emendas dos deputados dos valores pagos aos projetos do governo, levando em conta a dotação inicial; (2) os autores não verificam o impacto das emendas sobre o voto nos municípios onde os deputados executaram emendas sem necessariamente ter obtido votação expressiva na eleição anterior.

TABELA 19 - Estatística descritiva a partir do número de emendas executadas por deputado federal no município (2008-2010)

Nº Emendas Executadas por deputados em um mesmo município	Frequência	Porcentagem
1	553	83,5
2	75	11,3
3	22	3,3
4	4	0,6
5	3	0,5
6	2	0,3
7	3	0,5
Total	662	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

A tabela 19 apresenta a frequência referente ao número de emendas executadas por autor sobre a quantidade de municípios beneficiados no período analisado. Observa-se que a maioria dos deputados executou apenas uma emenda nos municípios receptores. Em torno de 84% dos municípios foram beneficiados com apenas uma emenda por deputado. É um resultado esperado, já que os deputados tendem a distribuir recursos em mais municípios esperando ampliar seu raio de influência sobre as localidades. Nesse sentido, a fim de verificar se existe correlação entre o número de emendas individuais executadas e a variação dos votos entre 2006 e 2010. Utilizou-se teste de correlação de *Pearson*³⁰ para medir a relação entre as variáveis.

TABELA 20 – Coeficiente de correlação de *Pearson* entre as variáveis número de emendas e variação dos votos (2010-2006)

		Variação dos votos
Quantidade de emendas	Correlação de <i>Pearson</i>	0,008
	Sig. (2 extremidades)	0,836
	N	662

*A correlação é significativa para um nível de 0,05.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

A tabela acima ilustra os resultados desse teste. Observa-se que o valor do coeficiente (0,008) é bem próximo de zero, indicando que existe uma relação linear quase inexistente entre número de emendas executadas e ganho de votos. No entanto, esta mínima correlação positiva existente não tem significância estatística. Além disso, foi realizado o teste *Kolmogorov-Smirnov* para verificar a normalidade da distribuição das variáveis (n=662). Esse

³⁰ Esse coeficiente varia entre os valores -1 e 1. Se o valor for 0 (zero) significa que não existe relação linear. No caso, se o valor for 1, significa que temos uma relação linear positiva perfeita. Se o valor for menos -1, significa que também temos uma correlação negativa linear perfeita. Quanto mais próxima dos valores +1 ou -1, mais forte é a correlação.

teste é indicado para amostras de dimensões superior ou igual a 30. Para o nosso caso, ambas as variáveis obtiveram um p-valor (0,00) menor do que 0,05, assumindo assim uma distribuição anormal.

Nesse sentido, com propósito de verificar se existe relação entre as variáveis descritas anteriormente, foi realizado um teste não paramétrico de associação. Para esse caso, foi realizado uma correlação de *Spearman*³¹. Esse teste não leva em consideração a presença de *outliers* e assimetrias na distribuição dos dados. Seu cálculo utiliza apenas a ordem das observações, não exigindo que os dados pertençam a amostras normais.

TABELA 21 – Coeficiente de correlação de *Spearman* entre as variáveis número de emendas e variação dos votos (2010-2006)

		Variação dos votos
Quantidade de emendas	Coeficiente de correlação	-0,036
	Sig. (2 extremidades)	0,349
	N	662

*A correlação é significativa para um nível de 0,05.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Os dados da tabela acima apontam que a discreta correlação negativa (-0,036) entre as variáveis não possui significância estatística. Esse resultado pode ser observado a partir do p-valor (0,34), superior a 0,05. A partir disso, admite-se que, para o período analisado, o número de emendas executadas no município não é suficiente para explicar a variação do voto.

Samuels (2000) aponta que a transferência de recursos para os municípios via políticas distributivas são insuficientes para realçar o desempenho eleitoral dos deputados federais que concorrem à reeleição. Para o autor, a variável explicativa para o sucesso eleitoral dos deputados federais brasileiros que disputam a reeleição estaria relacionada a atributos não pertencentes ao mandato parlamentar. O financiamento de campanha seria, nesse contexto, a variável chave para a compreensão da reeleição parlamentar para a Câmara dos Deputados. Em suma, os deputados federais que conseguem se reeleger possuem uma média de gastos de campanha superior aqueles parlamentares que não conseguem. A partir disso, nosso próximo passo será verificar tal assertiva, isto é, financiamento de campanha explica variação no voto? Para tanto, será realizado um teste de correlação entre as variáveis gastos máximo de campanha e voto. A primeira variável, gastos de campanha, foi definida a partir da diferença entre os valores declarados ao TSE durante as eleições gerais de 2010 e os

³¹ Esse coeficiente varia entre -1 e 1. Quanto mais próximo desses extremos for o coeficiente, mais forte será a associação entre as variáveis. Se o valor for zero, significa que não existe correlação.

valores declarados em 2006. Ressaltando que a variável voto foi construída a partir da diferença entre as médias da porcentagem total de votos obtidos pelo deputado federal no município durante as duas eleições (2006-2010). O teste utilizado foi a correlação de *Spearman*³² (ver Tabela 22).

TABELA 22 - Coeficiente de correlação de *Spearman* entre as variáveis gasto máximo de campanha e variação dos votos (2010-2006)

		Variação do gasto máximo de campanha
Variação do voto	Coeficiente de Correlação	-0,091*
	Sig. (2 extremidades)	0,019
	N	663

*A correlação é significativa para um nível de 0,05.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

Observa-se que o resultado do teste acima apresenta um p-valor (0,019) estatisticamente significativo. Isso quer dizer que existe uma correlação entre as duas variáveis citadas. No entanto, o valor negativo do coeficiente de correlação (-0,091) aponta que essa relação é estatisticamente inversa. Nesse caso, conclui-se que quanto maior a variação do gasto máximo de campanha menor é a variação do voto. Esse resultado é contrário aos achados de Samuels (2000). Para esta pesquisa, no entanto, relacionar gastos de campanha com voto é um pouco problemático pelo seguinte motivo: é impossível desagregar o valor gasto pelo deputado no município onde a emenda foi executada do valor total declarado ao TSE. Esse teste faria sentido se as variáveis a serem testadas fossem a votação total do deputado no Estado e os gastos de campanha, pois, em um caso hipotético, o deputado poderia investir, durante sua campanha eleitoral, os recursos do financiamento em localidades que não foram beneficiadas com emendas.

Através dos testes realizados até o momento, observaram-se os seguintes resultados:

- 1) Não se pode afirmar que há uma variação estatisticamente significativa da média total de votos dos deputados federais que executaram emendas entre as duas eleições (2006 e 2010);
- 2) Pode-se afirmar que nas duas eleições analisadas (2006 e 2010) existe uma variação estatisticamente significativa na média de votos entre os diferentes municípios pertencentes a diferentes grupos de IDHM.

³² O p-valor, obtido através do teste de *Kolmogorov-Smirnov*, foi menor que 0,05. Admite-se, a partir disso, que as variáveis não possuem uma distribuição normal. Para tanto, o teste não paramétrico mais indicado para esse caso é a correlação de *Spearman*.

- 3) Pode-se afirmar que existe uma relação inversa estatisticamente significativa na média dos votos entre os diferentes grupos de municípios - quanto menor o IDHM do grupo, maior é a média de votos.
- 4) Não se pode afirmar que a correlação negativa existente entre o número de emendas executadas e variação nos votos é estatisticamente significativa.
- 5) Pode-se afirmar que existe uma correlação negativa estatisticamente significativa entre gastos de campanha e variação do voto.

Para garantir resultados mais sólidos, buscamos estimar um modelo de regressão múltipla para descrever de maneira mais robusta a relação entre as variáveis. O modelo utilizado foi o seguinte:

$$\text{Variac_votos} = \alpha + \beta_1 (\text{IDHm}) + \beta_2 (N_emendas) + \beta_3 (\text{Gastos_camp})$$

A *Variac_votos* representa a diferença entre as médias das porcentagens de votos recebidas pelos deputados federais nas localidades onde as emendas foram executadas entre as eleições de 2006 e 2010.

O *IDHM* é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal que representa o desenvolvimento socioeconômico do município.

N_emendas representa a quantidade de emendas executadas por um único deputado federal em um município.

Gastos_camp refere-se à variação dos gastos de campanha declarados pelo deputado ao TSE durante as eleições de 2010 e 2006.

TABELA 23 - Resumo do teste de regressão múltipla do modelo 2

Modelo	R	R ²	R ² ajustado	Erro padrão da estimativa
1	0,097	0,009	0,005	0,091

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

De acordo com a tabela acima podemos observar o nosso modelo explica muito pouco a variação no voto. O valor do R² ajustado foi 0,005. Isso quer dizer que as variáveis utilizadas no modelo explicam apenas 0,5% da variação do voto. Entretanto, como apontado nos testes anteriores, as variáveis *n_emendas* e *gastos_camp* não apresentaram valores estatisticamente significativos, conforme a Tabela 24.

TABELA 24 - Resultados do teste de regressão múltipla do modelo 2

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		Sig.
	B	Erro Padrão	Beta	T	
(Constante)	0,083	0,037		2,208	0,028
IDHM	-0,117	0,053	-0,088	-2,225	0,026
n_emendas	0,003	0,005	0,023	0,577	0,564
gastos_camp	-2,79	0,000	-0,039	-1,007	0,314

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil.

A partir da tabela acima podemos afirmar que apenas a variável IDHM possui um p-valor estatisticamente significativo (0,028). O valor do Beta padronizado indica, no entanto, que a relação entre as variáveis IDHM e a média de votos é inversamente proporcional, ou seja, quanto maior o IDHM, menor é a média dos votos dos deputados.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a variável IDHM é relevante para compreender o aumento dos votos pelos deputados federais que executaram emendas individuais. No entanto, o impacto de tal variável explicativa é pequeno sobre o avanço dos votos dos deputados, frente ao que foi apresentado nos diversos testes realizados. Além disso, não se pode afirmar que os gastos de campanha e o número de emendas possuem poder explicativo sobre a variável dependente, o que indica que para compreender o aumento dos votos dos deputados federais que executam emendas deve-se explorar outras variáveis que impliquem diretamente sobre as estratégias dos políticos carreiristas na arena eleitoral, como alinhamento aos governos (federal, estadual e municipal), competição inter e intrapartidária, dentre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a relação entre execução de emendas individuais e voto nos municípios brasileiros. Em termos gerais, testou-se a hipótese de que o impacto das emendas sobre o voto é maior em localidades com baixo IDHM. Confirmando a expectativa inicial, os resultados sugerem que os eleitores recompensam mais os deputados federais que executam emendas em localidades com desenvolvimento socioeconômico médio e baixo.

Inicialmente, este trabalho discutiu os limites da participação do legislativo federal no processo orçamentário brasileiro. O objetivo foi demonstrar, a partir dos dados orçamentários referentes a 53^o legislatura, que o domínio do Poder Executivo no que se refere às emendas individuais não se limita apenas na dicotomia execução/não execução das emendas. O Executivo federal consegue moldar e dissipar as preferências dos deputados federais brasileiros, seja alterando os valores totais aprovados das emendas ou executando parcialmente esses valores; e definindo os programas e municípios aos quais as emendas podem ser inscritas.

Para alçar os resultados desta dissertação, foi imprescindível identificar os principais argumentos da literatura acerca dos condicionantes da ação parlamentar. No caso brasileiro, o foco recaiu sobre o papel das emendas individuais nas arenas legislativa e eleitoral. Para tanto, destacou-se duas linhas de argumentação que concedem diferentes graus de significância para essa variável. A primeira apresenta as emendas individuais como elementos centrais para a reeleição de deputados federais no Brasil. A segunda, a qual se aproximam os resultados desta pesquisa, minimizam os efeitos destas, apontando que existem outras variáveis com maior capacidade explicativa para o fenômeno da reeleição no Brasil.

Ao realizar os testes de hipótese desta pesquisa, observou-se, no entanto, que a execução de emendas individuais não é suficiente para explicar os votos dos deputados federais brasileiros. Logo, não houve variação na média de votos entre as duas eleições analisadas. Mais do que isso, o número de emendas executadas não foi capaz de explicar a variação do voto. A única variável explicativa que obteve índice de significância foi o IDHM. Em termos gerais, houve um aumento substancial na média dos votos apenas nas localidades que possuem IDHM médio e baixo. No entanto, essa variável sozinha não foi suficiente para explicar o aumento dos votos dos deputados federais brasileiros.

Ressalta-se que, dada à limitação do recorte temporal (eleições de 2006 e 2010), devido ao curto prazo de tempo para a realização desta pesquisa, esses resultados devem ser

analisados com bastante cautela. Primeiro, o número de emendas destinadas para o município vem diminuindo a cada legislatura (MESQUITA *et al*; 2014). Esses dados podem, a partir disso, sugerir que esse resultado é fruto de elementos ditados pela conjuntura política mais ampla. Além disso, a especificidade do cargo de deputado federal não permite que se faça inferências científicas para outros atores políticos com capacidade de propor emendas individuais, no caso, os senadores.

Por outro lado, apresentou-se de maneira clara e transparente a forma como os dados foram tratados, permitindo, assim, que esse modelo seja replicado em outras amostras e em outras eleições. A escassez de trabalhos sobre as possíveis variáveis que podem potencializar o impacto das emendas nos municípios dificulta a construção de parâmetros comparativos de análise. Todavia, os achados desta pesquisa se aproximam daqueles encontrados por Mesquita (2008), Lago e Rotta (2014), e Ames, Pereira e Rennó (2009). Primeiro, para o período analisado, o número de emendas individuais executadas foi inversamente proporcional ao ganho de votos na eleição subsequente (MESQUITA, 2008; LAGO; ROTTA, 2014). Segundo, eleitores que vivem em municípios com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico são mais propensos a votar nos deputados federais que executam emendas nessas localidades (AMES, PEREIRA; RENNÓ, 2009).

O tratamento teórico e metodológico formatado nessa dissertação permitiu não apenas abordar, adequadamente, o fenômeno da conexão eleitoral no Brasil, mas reavaliar a tese de que “emendas individuais impactam sobre o voto”. Entretanto, esses resultados devem ser relativizados. Como apontado anteriormente, o curto prazo de tempo para a realização desta pesquisa inviabilizou o acréscimo de outras variáveis ao modelo, além de impossibilitar a ampliação da amostra. Em um modelo ideal, o correto seria comparar a média dos votos dos deputados que executam emendas com aqueles que não executam em uma mesma localidade. Assim, teríamos resultados mais robustos acerca do fenômeno.

No entanto, esta pesquisa ofereceu uma contribuição para a compreensão da dinâmica político/eleitoral no Brasil. A análise evidenciou que, emendas individuais, tomadas isoladamente, não são suficientes para explicar o aumento do número de votos dos deputados federais brasileiros. As emendas seriam, assim, apenas um instrumento utilizado pelos parlamentares para manter e evitar perdas mais significativas de votos diante do mercado eleitoral competitivo.

Por fim, acredita-se que esta pesquisa contribuiu para o fortalecimento de uma agenda de estudos que nos interpelem com estudantes, pesquisadores e cidadãos, dentro e fora do campo acadêmico. Além de apreender, compreender e disponibilizar para o debate público,

elementos sobre as diversas maneiras pelas quais se engendra a correspondência existente entre as emendas parlamentares individuais e o voto nas localidades onde estas são executadas, cooperando assim para o preenchimento das lacunas existentes sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro. FGV, 2003.

AMES B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T. J.; ZUCCO, C. (Org). **O Congresso por ele mesmo**: auto percepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988, p. 5-34.

AMORIM NETO, O; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n.1, 2002, p. 52-80.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAIN, B; FERREJOHN, J; FIORINA, M. **The personal vote**: constituency service and electoral independence. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CAREY, J; SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, 1997, p. 417-439.

CARVALHO, N. R. de. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A; SAIEGH, S. Government coalitions under Presidentialism and Parliamentarism. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 187-218, jan. 2002.

DE DEUS, C; SANDES-FREITAS, V. O debate sobre a teoria e as práticas do sistema eleitoral brasileiro. In: BONIFÁCIO, R; CASALECCHI, G; DE DEUS, C. **O voto para presidente no Brasil (1989 a 2010)**. Curitiba/Teresina: Editora Íthala/Edufpi, 2014, p. 21-50.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p. 737-776.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 303-344.

_____. Bases Institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998, p. 81-215.

GONTIJO, V. **Instrumentos de planejamento e orçamento**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em 20/06/2016.

INÁCIO, M. Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LAGO, I; ROTTA, E. **Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil / 1998-2010**. *Paper* apresentado no 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012.

LEMONS, L; RICCI, P. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, T. J. ; ZUCCO, C. (Org). **O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

LUZ, J. **Conexão ministerial, partidos e emendas individuais no presidencialismo de coalizão brasileiro**. *Paper* apresentado no III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, Curitiba, 2013.

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

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001.

MESQUITA, L; SILOTTO, G; LUZ, J; HUBERT, P. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. **Teoria & Pesquisa**, Rio Grande do Sul, v. 23, n. 2, p. 82-106, 2014.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). USP, São Paulo, 2008.

MONTERO, M; SÁEZ, M. Os Determinantes do Sucesso Legislativo Presidencial na América Latina. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PEREIRA, C.; RENNÓ, 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, Rio de Janeiro, p. 323-362, 2001.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

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

PEREIRA, C; POWER, T; RAILE, E. Presidencialismo de coalizão e recompensas parlamentares: explicando o caso do mensalão. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org), **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, P 239-272.

SAIEGH, S. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, .

SAMUELS, D. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 481-497, 2000.

SANDES-FREITAS, V. **Alianças partidárias nos estados brasileiros**: das coligações às coalizões de governo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas, 2015.

SANTANA, V. **Atraindo Pork**: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil? Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UnB, Brasília, 2011.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 227-264.

SILVA, M. **A Conexão Ministerial**: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Paper* apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia: 2012.