

As Coligações Proporcionais favorecem os pequenos partidos?.

Mesquita Lara.

Cita:

Mesquita Lara (2010). *As Coligações Proporcionais favorecem os pequenos partidos?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/528>

Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira¹

Lara Mesquita

O senso comum dá como estabelecido que os parlamentares brasileiros se elegem e reelegem por meio de práticas clientelistas/distributivistas. Eleitores ou votos são, para carregar nas tintas, comprados com a alocação “esperta” e beirando o ilícito de recursos públicos.

“O sistema de emendas serve essencialmente para os parlamentares picarem a parte “livre” do Orçamento como se fosse uma pizza. Cada qual pega o maior pedaço possível, para atender a interesses pessoais, clientelísticos e nem sempre compatíveis com a lei.”

Editorial do Jornal O Estado de São Paulo, 10 de junho de 2007

“O sistema [orçamentário] atual é a consagração do desperdício e da política medíocre baseada nos pequenos favores e nas emendas de alcance paroquial.”

Rolf Kuntz. O Estado de São Paulo, 06 de março de 2008

Esta visão é corroborada e atestada por estudos acadêmicos que, desta forma, reforçam o juízo do público esclarecido. Estas certezas, no entanto, como procurarei mostrar, não são corroboradas de forma categórica pelos estudos empíricos.

¹ Esse texto é um excerto de minha dissertação de mestrado defendida em 2009 na USP sob orientação do Prof. Fernando Limongi.

Estudos sobre a democracia brasileira pós-ditadura militar (Ames:2003; Lamounier:1994; Mainwaring:1991) indicam que a combinação do sistema proporcional com a lista aberta, em um contexto multipartidário, teria como conseqüência o enfraquecimento do presidencialismo e dos partidos políticos. O Congresso Nacional seria, por sua vez, marcado pela indisciplina dos parlamentares, que privilegiariam políticas do tipo *pork barrel*² em detrimento das políticas nacionais. A falta de coesão e a presença de partidos políticos fracos, que seriam levados a atender os anseios individualistas de cada parlamentar, completariam o cenário.

De acordo com esta interpretação, o executivo brasileiro, apesar das prerrogativas constitucionais com que conta, seria refém do legislativo, pois as coalizões formadas seriam insuficientes para garantir o sucesso da agenda presidencial. Nesse contexto, o executivo precisaria de uma moeda de troca para garantir o apoio do Congresso a sua pauta. Os ministérios e cargos em agências e empresas estatais não seriam suficientes para garantir o voto dos parlamentares dos partidos da coalizão. A moeda de troca usada seria a liberação das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento. A execução ou não das emendas individuais seria um mecanismo de recompensa ou punição aos parlamentares que votam favoravelmente aos projetos do governo.

Esse mecanismo seria eficiente devido à importância que tais emendas teriam na relação entre parlamentares e eleitores. Segundo Pereira e Mueller (2002:274), as emendas proporcionariam altos retornos eleitorais, “quanto mais emendas individuais são executadas, maiores são as chances de reeleição do parlamentar”. As emendas seriam, assim, o meio pelo qual os parlamentares estabelecem (ou mantêm) uma relação clientelista, personalista e direta com seu eleitorado, garantindo a manutenção dos votos em pleitos futuros. Seria, não a única, mas a mais

² Por *pork barrel* entendo: políticas distributivas que buscam dispensar benefícios circunscritos e limitados ao reduto eleitoral de cada deputado – benefícios estes cujos custos recaem, de forma im perceptível, sobre a sociedade como um todo.

importante estratégia para os parlamentares garantirem sua manutenção no Congresso Nacional.

As emendas individuais também exerceriam seu papel no enfraquecimento do presidencialismo brasileiro, uma vez que elas provocariam distorções na alocação dos recursos da União. Uma vez que as emendas teriam por objetivo atender as demandas específicas das bases eleitorais dos parlamentares, elas fatalmente assumiriam um caráter localista, e com isso desvirtuariam os gastos públicos.

George Avelino, em artigo de 1994, chama a atenção para a baixa taxa de retorno à Câmara dos Deputados³, o que por si só questiona a eficácia desse instrumento. “O caráter puramente mercantil da relação política induz uma volatilidade muito grande em todo o sistema, inclusive na política clientelista” (1994:239). Ou seja, seria necessário mais do que a provisão de benefícios às respectivas bases eleitorais para garantir a sobrevivência eleitoral.

Barry Ames é, talvez, o primeiro autor a conectar a discussão da fragilidade partidária ao orçamento, combinando a visão tradicional do clientelismo ao distributivismo. O autor afirma que as emendas individuais ao orçamento seriam essenciais para a campanha dos candidatos à reeleição a Câmara dos Deputados. As emendas permitiriam manter antigos eleitores e atrair novos.

O autor define o sistema eleitoral brasileiro como permissivo, com tendência a jogar os membros de um mesmo partido uns contra os outros. De acordo com o autor “o sistema brasileiro pode ser muito democrático, mas a abertura e a flexibilidade se dão à custa da fraqueza dos partidos políticos e da personalização da política, o que, por sua vez, leva à corrupção e ao imobilismo das políticas públicas” (2003:74).

Estas visões partem da premissa, hoje canônica, de que políticos têm por principal objetivo a manutenção de seus cargos eletivos. A lista

³ Ver tabelas 1 e 2, (idem: 235).

aberta acarretaria na disputa intrapartidária por uma boa colocação na lista do partido, fazendo com que a adoção de práticas distributivistas por parte dos parlamentares se torne condição *sine qua non* para garantir sua sobrevivência política.

A pouca importância do partido na arena eleitoral associada à necessidade dos políticos de angariarem recursos junto ao executivo para responder aos anseios de sua base resultaria em um Congresso indisciplinado e pouco preocupado com políticas nacionais, o que dificultaria a ação do executivo a despeito de todas as prerrogativas constitucionais das quais dispõe.

As emendas ao orçamento seriam uma excelente moeda de troca do Executivo para garantir apoio a sua agenda no Legislativo. A eficiência desse instrumento se encontraria, justamente, na concentração de recursos e poderes na mão do Executivo e na necessidade dos parlamentares em fazer com que os recursos necessários para atender as demandas localistas de suas bases eleitorais cheguem de fato até elas. A execução das emendas individuais seria a forma de obter os votos necessários para aprovar as propostas de interesse do Executivo.

Ou seja, ainda que o Executivo concentre recursos e poderes discricionários, devido à fragilidade e à fragmentação dos partidos políticos, não conseguiria formar uma coalizão de governo estável e coesa o suficiente para garantir a aprovação de sua agenda no legislativo. Nesse contexto seria necessário oferecer benefícios aos parlamentares individualmente para obter o apoio deles à agenda do governo. Os parlamentares, por sua vez, necessitam obter recursos para satisfazer as demandas por políticas locais de sua base eleitoral. Nesse cenário, as emendas individuais ao orçamento, mais especificamente sua execução, surgem como instrumento perfeito para viabilizar um acordo entre o Planalto e os deputados. Os parlamentares seriam recompensados com a execução de suas emendas por votarem favoravelmente às matérias de interesse do governo.

O argumento de que as leis eleitorais causam a fragilidade partidária só se completa se for verdade que parlamentares contam com os recursos necessários para estabelecer vínculos pessoais com seus eleitores. Estes vínculos seriam mantidos por trocas voluntárias entre as partes. Políticos usam de seu acesso privilegiado aos cofres públicos para oferecer políticas voltadas para grupos específicos de eleitores. Estes “pagariam” com votos os benefícios recebidos⁴.

Somente se políticos forem capazes de dirigir políticas que beneficiam seus eleitores o círculo deste argumento se fecha. Ou seja, a tese que parte das leis eleitorais, dos incentivos criados pela lista aberta, não se sustenta sem este complemento. Incentivo não é o bastante⁵. Todos temos incentivos para aumentar riquezas, a questão é saber se temos os meios para tanto. O acesso ao orçamento público e a possibilidade de usá-lo com vistas a uma estratégia eleitoral, portanto, é peça-chave e necessária do argumento. Esse acesso, por parte dos deputados federais, se dá através das emendas ao orçamento, principalmente pelas emendas individuais.

1. Do processo Orçamentário Brasileiro

Nesta seção apresento uma revisão do processo orçamentário brasileiro após a adoção da Constituição de 1988. O objetivo é mostrar os limites impostos, inclusive pelos próprios parlamentares, à intervenção do Congresso na alocação de recursos públicos. As restrições, como mostrarei, não são pequenas, levantando sérias dúvidas quanto à propriedade do argumento apresentado por Ames.

A Constituição de 1988 adotou um conjunto de normas para

⁴ No distributivismo as trocas são voluntárias, diferentemente do que se daria em relações clientelistas onde, por definição, existe assimetria entre as partes. Eleitores dependem dos coronéis econômica e politicamente.

⁵ Este é o problema com explicações que analisam apenas os incentivos das leis eleitorais para cultivar o voto pessoal. O esforço mais completo neste sentido foi feito por Carey e Shugart (1995)

regulamentar a participação parlamentar no processo orçamentário. Ela reconheceu a prerrogativa de o Congresso alterar, via emendas, o Projeto de Lei Orçamentária. Ou seja, ao contrário do que se dava no período militar, o Congresso participa da definição do gasto público. A questão que se coloca é se os deputados, individualmente, têm condições de determinarem o perfil da política de forma a atender seus interesses eleitorais.

A Constituição estabelece três instrumentos responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

As metas definidas no Plano Plurianual, que é quadrienal, e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, anual, são utilizadas pelo Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária – PLO, também anual, a quem cabe estabelecer o total de receitas e fixar as despesas para o exercício fiscal subsequente.

A Constituição garante ao Executivo a prerrogativa exclusiva de apresentar legislação relativa às matérias orçamentárias, o que inclui o PPA, a LDO e a LOA. Reconhece também o direito do Legislativo de emendar as propostas enviadas pelo Executivo. Todavia, no caso do PLO, as emendas devem indicar a origem dos recursos necessários à sua execução. Esses devem necessariamente vir da anulação de despesas já previstas no orçamento proposto pelo Executivo. Outra importante norma que favorece ao Executivo é o fato de a LOA ser autorizativa, ou seja, a lei autoriza os gastos, mas não impõe sua execução.

A maior parte dos recursos definidos no orçamento está a salvo das interferências dos parlamentares. De acordo com o texto constitucional gastos com pessoal, encargos da dívida, e transferências tributárias constitucionais para estados e municípios não podem ser cortadas. Isto é, não podem oferecer os recursos necessários para financiar as pretensões parlamentares uma vez que estas despesas não podem ser remanejadas.

As despesas correntes também estão preservadas pela legislação vigente. Apenas os gastos destinados a investimento são passíveis de ser remanejados. Na verdade, é nessa rubrica que tanto o Executivo quanto o Legislativo têm maior liberdade para a alocação de recursos, dada a vinculação constitucional dos demais gastos.

A análise da PLO se dá na Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização (CMPOF, a comissão é usualmente denominada de forma abreviada como CMO), uma comissão mista, ou seja, que engloba deputados e senadores. Essa comissão, bem como seu caráter misto, está prevista no texto constitucional. Cabe à CMO escolher o Relator Geral do PLO. No período anterior à CPI do Orçamento, ou seja, até 1993, o Relator Geral possuía enorme poder. Neste período, a maior parte do montante destinado às emendas era alocado pelo próprio relator geral. Cabia a ele decidir quais emendas entrariam na proposta orçamentária anual e quais seriam descartadas. Ao fim, a distribuição dos recursos favorecia a alguns poucos em detrimento de muitos.

Após o escândalo do orçamento e os ajustes da economia trazidos por intermédio do Plano Real, o Congresso reviu sua participação na elaboração do orçamento. A Resolução N° 2/95-CN reduz drasticamente a autonomia do relator geral. Esse passou a ser uma espécie de “coordenador” de uma equipe composta por Relatores Adjuntos, ou seja, a relatoria passou a funcionar na forma de colegiada, conforme afirmam Figueiredo e Limongi (2002:318).

De acordo com o Art. 23 da resolução 2/CN de 1995, o parecer do relator-geral deve ser elaborado em conjunto com os sete relatores-adjuntos designados pelo próprio relator-geral. Estes, no entanto, devem ser membros de cada uma das subcomissões, não podendo haver mais de dois relatores pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar. É assegurado aos partidos que não tenham contribuído para a composição do quadro de relatores-adjuntos o direito de indicar observadores para acompanhar os trabalhos da relatoria.

As normas adotadas em 1995 vêm sofrendo alterações ao longo do tempo. No entanto, todas estas alterações têm o mesmo sentido e objetivo: aumentar o papel das instâncias colegiadas de decisão em detrimento da concentração de poder nas mãos do relator-geral e universalizar o tratamento dado as emendas individuais.

As emendas passaram a ser distinguidas entre emendas dos relatores, emendas individuais e coletivas. O número de emendas individuais a que cada parlamentar pode apresentar foi limitado a vinte⁶. Além disto, e mais importante, os recursos passaram a ser distribuídos de forma uniforme pelos parlamentares⁷. Desde então cada parlamentar tem um valor fixo para dividir entre as emendas que apresentará (esse valor era de um milhão e meio de reais em 1998, e chegou a dez milhões de reais no orçamento de 2009⁸, aprovado em 2008).

Ou seja, a tramitação do orçamento no Congresso, além das limitações previstas na Constituição, também sofre as restrições previstas no regimento interno da própria CMO.

Conforme afirmam Figueiredo e Limongi (2008:70)

As decisões tomadas em torno do formato organizacional da CMO desafiam os estereótipos e o folclore político a respeito do papel do Congresso na definição dos gastos públicos. A política da política orçamentária não é ditada pela prevalência e domínio dos interesses particulares e individuais. A estrutura interna da comissão privilegia atores coletivos (bancadas e comissões) e atores institucionais. Na realidade, o formato organizacional adotado, centralizado em torno das relatorias e dos órgãos colegiados com

⁶ Esse número foi ampliado para 25 em 2008.

⁷ Esta prática passou a ser adotada a partir de 1995 e foi incorporada formalmente ao processo orçamentário a partir do Parecer Preliminar para a LOA de 1998.

⁸ De acordo com declarações dos membros da Comissão Mista Orçamentária a Agência Câmara o aumento no valor das emendas individuais compensaria cortes nas emendas de comissão e nas de bancada. Seria um ajuste uma vez que a execução orçamentária das emendas de bancada e de comissão diminuiu nos últimos anos.

representação partidária, é análogo à centralização dos trabalhos em torno da Mesa e do Colégio de Líderes que se verifica na Câmara dos Deputados. (grifos meus)

É importante chamar atenção para um fato: o jogo orçamentário não termina quando a Projeto de Lei Orçamentária é aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República, pois mesmo depois desta etapa é possível modificar o projeto mediante créditos adicionais. Além disso, a aprovação de uma emenda não garante que o Executivo vá de fato liquidar a despesa. É facultada a esse Poder a decisão de quando, quanto e de quais despesas previstas serão liquidadas ou não. Essa prerrogativa aumenta ainda mais o poder discricionário do Executivo.

Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2002:320) embora haja

“espaço para que os parlamentares cultivem laços e vínculos pessoais com seus eleitores [...] o Congresso não organizou sua participação no processo orçamentário com o objetivo de privilegiar os interesses eleitorais de parlamentares que mantêm vínculos pessoais e diretos com seus eleitores”.

Isto posto, cabe estabelecer alguns pontos que permitem qualificar o argumento apresentado por Ames. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que a maior parte dos gastos públicos é definida fora do ciclo orçamentário anual. De fato, definem-se no interior desse processo e estão ao alcance da intervenção dos parlamentares apenas os gastos com investimentos que representam em média, para o período desta análise, 4,9% do total do orçamento. É evidente que se trata de uma rubrica que dispõe de pequena parcela dos recursos disponíveis previstos no orçamento.

Tabela 1: Gasto com Investimento no Interior do orçamento

| Ano | (%) Investimento/Orçamento excluído custos da dívida |
|------|---|
| 1996 | 3,20 |
| 1997 | 3,19 |
| 1998 | 2,85 |
| 1999 | 2,00 |
| 2000 | 2,73 |
| 2001 | 3,80 |
| 2002 | 2,31 |
| 2003 | 1,31 |
| 2004 | 2,18 |
| 2005 | 2,46 |
| 2006 | 2,94 |

É nessa rubrica também se encontra a margem de manobra do Executivo, uma vez que, como já dito, a maior parte do orçamento está atrelada a gastos constitucionais. Dito isso, analisar o peso das emendas parlamentares apenas no interior dos gastos com Investimento é uma forma de não minorar seu peso. Mesmo se nos limitarmos à análise dos investimentos e à definição deste pelo congresso, assumindo que o volume de recursos disponíveis à intervenção dos parlamentares seria suficiente para gerar uma “conexão pessoal” com seus eleitores, devemos considerar as restrições adicionais.

Primeiro: 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. Em outras palavras, parlamentares não podem desenhar políticas distributivistas típicas sem contar com a cooperação (e conivência) do Executivo. Se o resultado da barganha entre os Poderes for uma política desse tipo, ainda assim será o

produto desta negociação e não a expressão pura da estratégia de deputados individualistas. É duvidoso que o Executivo tenha que ceder a estas pretensões contando com o monopólio da iniciativa.

Segundo: é mais difícil é conciliar o argumento de Ames à restrição ao total de recursos que pode ser mobilizado pelas emendas individuais. Dados os tetos adotados anualmente pelo relator geral em seu parecer preliminar, a participação das emendas individuais sobre o total de emendas aprovadas foi, em média, 7,8%, como mostra a tabela 2 abaixo.

Tabela 2: Distribuição das Emendas por modalidade (%)

| EMENDAS | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bancada | 1,15 | 6,36 | 18,46 | 5,98 | 1,24 | 1,78 | 1,80 | 1,16 | 7,13 | 0,34 | 0,41 |
| Coletiva | 0,72 | 2,42 | 14,03 | 13,33 | 0,87 | 0,83 | 15,40 | 1,27 | 13,70 | 1,79 | 0,94 |
| Individual | 1,22 | 3,34 | 14,03 | 17,21 | 7,46 | 8,24 | 8,16 | 5,77 | 5,88 | 8,70 | 6,02 |
| Relator | 96,91 | 87,88 | 53,48 | 63,47 | 90,43 | 89,15 | 74,64 | 91,81 | 73,29 | 89,16 | 92,63 |

Ora, como entender que os próprios parlamentares deixem a maior parte dos recursos a salvo dos interesses individuais? Se emendas individuais tivessem a importância que lhes confere Ames, o tratamento esperado deveria ser outro. Ainda assim, mesmo não sendo a chave para entender o real funcionamento do sistema político brasileiro, as emendas individuais podem ser importantes tanto para determinar as taxas de reeleição quanto para definir as relações entre o Executivo e os parlamentares. É o que defendem parte dos analistas brasileiros. O debate acerca desse ponto é apresentado na próxima seção.

2. Dos termos do debate

Um importante debate acerca do papel e da importância das emendas ao orçamento foi travado no início da década de 2000. Podemos dividir esse debate em dois grupos de acordo com seu foco. O primeiro

centra-se na relação entre o Executivo e o Legislativo, buscando observar se as emendas orçamentárias serviriam de moeda de troca entre o Executivo e os parlamentares, garantindo o apoio necessário às matérias de interesse do presidente no Legislativo. O segundo grupo tem por foco a arena eleitoral. O objetivo é demonstrar a importância dessas no sucesso das carreiras dos parlamentares brasileiros. Isto é, mostrar que a execução das emendas influencia na reeleição.

Os principais trabalhos com foco na arena eleitoral são de Barry Ames (1995 e 2003) e Pereira e Rennó (2001 e 2007). Mesmo não sendo esse o foco principal, Pereira e Mueller (2003) também mensuram a importância das emendas para o sucesso eleitoral dos deputados brasileiros, o que me levou a incluir o modelo por eles apresentados entre os testes empíricos que serão aqui analisados. Os três trabalhos seguem a mesma linha, defendem a importância das emendas orçamentárias para o sucesso das carreiras políticas, mensurado sempre pela reeleição à Câmara dos Deputados entre pares específicos de eleições.

Barry Ames pode ser identificado como o primeiro analista a levantar a hipótese de que as emendas ao orçamento produzem impactos no resultado eleitoral. Segundo o autor, na política brasileira, o importante para se ter sucesso na carreira política não seria a provisão de bens públicos, mas sim a distribuição de benefícios particulares. Estaria aí a origem da importância das emendas ao orçamento, uma vez que seria por intermédio delas que os políticos levariam benefícios individuais e/ou geograficamente localizados para seus eleitores. Nas palavras do autor “os deputados apresentam propostas de emendas orçamentárias com o objetivo de manter seus antigos eleitores e atrair novos” (2003:113).

Em seu livro “Os entraves da democracia no Brasil”, o modelo econométrico proposto por Ames busca mensurar o impacto das emendas no desempenho eleitoral dos deputados (2003:126). Segundo o modelo, apresentar emendas em um dado município em 1989-1990 teve impacto

positivo sobre o desempenho eleitoral do parlamentar nesse mesmo município no pleito de 1990. Ainda assim, como se trata de emendas apresentadas e não executadas, o que o teste estatístico permite afirmar é que os parlamentares sabem onde são votados e tentam alocar recursos nesses municípios. Não há qualquer teste de retorno eleitoral de gastos públicos efetuados.

O autor afirma ter encontrado os resultados esperados para ambos os testes. Os parlamentares concentram suas emendas onde de fato deveriam, nos municípios que controlam, onde são, para usar a sua taxonomia, dominantes.

Segundo Barry Ames o padrão de distribuição dos votos predominante no país é o de deputados que concentram seus votos geograficamente e dominam eleitoralmente os municípios onde concentram sua votação, o que permitiria concluir que a competição eleitoral no Brasil se dá com base em uma distritalização informal, autorizando a transposição do modelo distributivista americano para o caso brasileiro, a despeito das diferentes regras eleitorais adotadas. Como no Congresso dos Estados Unidos os representantes não competem entre si por votos, existiria um cenário favorável à cooperação universalista: em troca de apoio a temas que interessa a sua base eleitoral, parlamentares votariam favoravelmente às demandas dos demais esperando reciprocidade dos demais nos temas que não lhe são caros. Segundo Barry Ames:

Em sistemas eleitorais de base geográfica, essa espécie de troca redundava em vantagem para todos, porque trazer benefícios para as regiões ajuda a melhorar as perspectivas eleitorais dos parlamentares (2003:282).

Ou seja, os deputados votariam favoravelmente a emendas que levariam benefícios locais a base eleitoral de outros políticos em troca de apoio a suas próprias emendas.

Os resultados apresentados por Barry Ames devem ser relativizados. Listo aqui algumas ressalvas ao seu modelo. Primeiro, o

período analisado, imediatamente posterior à aprovação da constituição de 1988, é conhecido como o momento em que os deputados estavam aprendendo a usar esse instrumento, uma vez que durante a ditadura militar instaurada em 1964 era vedado ao Legislativo alterar a lei orçamentária (as emendas foram apenas 8 mil em 1989, contra 72 mil em 1992, segundo o próprio autor). No período que analisa o processo orçamentário era extremamente restrito, e apenas um pequeno grupo de parlamentares tinha acesso aos benefícios das emendas. Cenário que só veio a ser alterado em 1995, com as reformas resultantes da CPI do Orçamento. Ou seja, o alcance das conclusões a que chega é limitado ao período coberto por sua análise.

Outro ponto que cabe crítica é que o autor trabalha com as emendas propostas, independentemente da aprovação e/ou execução, e pior, não fica claro se está trabalhando com o valor ou com o número de emendas por município. Seja como for, não mensura o impacto dos benefícios que possam de fato ter chegado a seus eleitores, mas sim a suposta intenção de levar benefícios.

Os modelos de Pereira e Mueller (2003) e Pereira e Rennó (2001 e 2007) abordam o período posterior às mudanças nas regras orçamentárias, válidas para a elaboração do orçamento de 1995 em diante. Essas mudanças, como já dito, entre outras medidas estabeleceram um número e valor de emendas a que todos os parlamentares têm acesso, independente do partido ou posição na hierarquia da casa e da legenda.

A hipótese principal de Pereira e Mueller é a de que a execução orçamentária é usada pelo Executivo como moeda de troca para a aprovação de seus projetos no Congresso. A variação da execução é dada pelo comportamento individual de cada parlamentar em plenário. Nas palavras dos autores:

Defende-se aqui, portanto, a hipótese de que os legisladores brasileiros têm votado consistentemente seguindo a indicação dos seus líderes

partidários não só devido aos poderes legislativo e de controlar a agenda do Congresso assegurados ao presidente, mas também por perceberem que esse comportamento pode proporcionar acesso a benefícios controlados pelo Executivo, benefícios esses que têm um forte impacto nas estratégias de sobrevivência política dos parlamentares na esfera eleitoral.(2003:741)

O modelo apresentado se propõe a estimar “se esse comportamento dentro do Congresso produz benefícios que possam ser traduzidos em votos na arena eleitoral. (...) Até que ponto essa estratégia tem provido retornos eleitorais?” (2003:759). Ou seja, os autores propõem avaliar se a execução de emendas influencia a reeleição. Concluem que sim e de forma categórica, afirmando que seus resultados apresentam

forte evidência de que a estratégia dos deputados de seguirem as preferências presidenciais e a indicação dos seus líderes partidários, com a expectativa de obterem acesso a benefícios políticos e financeiros para serem utilizados na arena eleitoral, proporciona consistentes retornos eleitorais. (2003: 726)

Todavia, os resultados não são tão enfáticos e fortes como tal afirmação faz parecer. Não me parece estar estabelecido que

quanto maior o montante de emendas individuais do legislador realmente executadas pelo Presidente, maiores serão as probabilidades de reeleição do parlamentar (2003:761).

De fato, o que os autores testam é se a execução de emendas localizadas nos municípios onde os parlamentares arrecadaram a maior quantidade de seus votos na eleição de 1994 aumentou as chances de reeleição no pleito de 1998. O que nos ensinam é que a execução na cidade em que cada parlamentar foi mais votado tem efeito positivo sobre a reeleição, o que é algo diferente e pede maiores esclarecimentos quanto à natureza e o peso deste impacto.

Todavia, a correspondência entre votação e alocação de recursos é bem menor do que a suposta como óbvia e dada pelo modelo dos autores. A análise dos dados revela que nada menos de 37% dos parlamentares

não executaram sequer um real em emendas individuais no município em que foram mais votados. Isso significa que parte da execução de *pork*, não está relacionada a recursos controlados pelos políticos, mas sim às suas estratégias.

Tabela 3 - % de Deputados que não executaram emendas no município onde registrou sua maior votação

| Legislatura | % |
|--------------------|----------|
| 1995 | 43,71 |
| 1999 | 31,69 |
| 2003 | 36,21 |
| Média | 37,21 |

Pereira e Rennó (2001 e 2007) seguem a mesma linha dos trabalhos apresentados anteriormente. Os autores querem explicar o fenômeno da reeleição e não apenas o impacto da execução orçamentária sobre ela, e mantêm o pressuposto que acesso a benefícios locais é fundamental para o sucesso da carreira política. A execução orçamentária é eleita pelos autores como a principal variável explicativa para a reeleição. Os autores dedicam dois trabalhos ao tema. No segundo repetem o teste empírico do primeiro, ou seja, os condicionantes da reeleição parlamentar em um cenário em que é permitida a reeleição do Presidente, e acrescentam um novo cenário, quando não é permitido ao Presidente se reapresentar como candidato.

Os modelos são ambiciosos e pretendem conciliar diferentes dimensões envolvidas na busca pela reeleição, combinando as influências locais, estaduais e nacionais. A incorporação destas dimensões, por si só, mostra que um modelo centrado na execução das emendas e na conexão direta do parlamentar com sua base não é suficiente para dar conta dos determinantes da reeleição, mesmo entre aqueles que defendem sua importância. Ainda assim, chegam a conclusões peremptórias:

O que importa para o parlamentar ter sucesso na reeleição é conseguir que o Executivo, de fato, implemente suas emendas e projetos locais. (...) Os eleitores no Brasil são pragmáticos, estão cientes dos principais

problemas locais que os afetam, bem como estão prontos a recompensar aqueles candidatos que, porventura, os beneficiem, equacionando alguns desses problemas (2001:29).

Os resultados do modelo são, no entanto, modestos e não autorizam tamanha convicção. Em primeiro lugar, deve-se notar que das dezoito variáveis independentes introduzidas no modelo apresentado em 2001 apenas duas, as que medem a taxa de execução das emendas no estado e ocupar postos em comissões permanentes estão positivamente associadas com a reeleição num nível de significância de 5%.

Ao leitor mais atento fica claro que a afirmação de que *pork barrel* é importante para definir reeleição é muito mais enfática do que os resultados das análises empíricas apresentadas por Pereira e Rennó permitem afirmar.

Os dois trabalhos lidos em conjunto relativizam a importância das emendas individuais ao orçamento para definir a reeleição dos deputados federais. A importância do orçamento se dá em conjunto com uma série de outras variáveis, variáveis estas que não são as mesmas nos dois artigos, indicando que os resultados são altamente dependentes das especificações usadas em um e outro trabalho. Pode-se supor que se os resultados fossem robustos e estáveis, a especificação teria sido mantida.

Dadas as inconsistências teóricas na definição das variáveis e o baixo grau de significância do teste econométrico, não parece possível concluir, como fazem os autores, que a execução orçamentária afeta significativamente as chances de reeleição.

A análise dos trabalhos empíricos dedicados ao tema me leva a concluir que a conexão entre a execução de emendas e retorno eleitoral é mais difícil de ser captada do que parece à primeira vista. A natureza da competição eleitoral em distritos amplos coloca sérias barreiras à empreitada. Ainda assim os quatro trabalhos revisados concluem de forma categórica: a execução de emendas individuais ao orçamento afeta a reeleição. Assume-se a existência de uma estratégia eficiente:

concentrar votos e recursos. Isto está longe de ser demonstrado. Ademais, há outra questão ignorada nesses trabalhos, a saber, a transferência de votos que caracteriza um sistema proporcional. Mesmo que votos sejam obtidos por meio da conexão pessoal, cadeiras são alocadas transferindo votos pessoais.

3. Da análise dos dados

Com a finalidade de testar as hipóteses correntes na literatura apresentadas na seção anterior, analiso as emendas parlamentares ao orçamento federal, apresentadas e executadas no interior das 50^a, 51^a e 52^a Legislaturas.

A proposição a ser testada é se a execução de emendas individuais aumenta as chances de reeleição dos deputados. Conforme a análise anterior revelou, a operacionalização de um teste empírico para esta proposição não é nada simples. A maneira como se mede cada uma das variáveis influencia no resultado do modelo. Assim, faz-se necessário esclarecer alguns pontos elementares.

Primeiro, é preciso ter em conta a relação entre o ciclo orçamentário e o eleitoral. O ciclo orçamentário – entre sua elaboração, proposição, apreciação, execução e exame das contas – estende-se por pelo menos quatro anos, como mostrado no Capítulo I. Para os propósitos deste trabalho, cabe ressaltar que a proposição e a aprovação das emendas e suas execuções se dão em dois anos distintos. Muitas vezes quando se dá a execução de uma emenda, o parlamentar que a apresentou já não se encontra mais na Câmara dos Deputados.

A primeira tarefa a ser enfrentada diz respeito à definição do universo de análise. Quais parlamentares devem ser considerados? Como sabemos, a composição da Câmara dos Deputados não é fixa. Os deputados titulares se afastam com freqüência, por diversos motivos⁹. Como o objetivo dessa análise é entender o impacto da execução das emendas sobre o processo eleitoral, mais especificamente sobre as chances de reeleição, optei por trabalhar com todos os titulares¹⁰ e

⁹ Afastam-se do exercício do mandato para assumirem cargos nos Executivos estaduais, no nacional, em agências e empresas estatais e por motivos de saúde. Podem também renunciar para assumir outros cargos eletivos ou para fugir da cassação eminente do mandato. Há ainda casos de deputados cassados e os que morreram no exercício do mandato.

¹⁰ Foram excluídos os titulares que faleceram e os que renunciaram e/ou foram cassados sem apresentar nenhuma emenda, desde que não tenham concorrido na eleição subsequente.

apenas com os suplentes que apresentaram emendas orçamentárias nos orçamentos incluídos no período estudado.

Isso porque os titulares são os que de fato tentam a reeleição, uma vez que são eles os que foram efetivamente eleitos. O titular que opta por se afastar da Câmara dos Deputados e não apresenta emendas ao orçamento certamente faz um cálculo, e conclui que o afastamento e a não apresentação das emendas não lhe imporão perdas nas chances de se reeleger. Portanto, o titular que não exerceu o mandato e se candidata à reeleição deve ser incluído na análise. Todavia, não seria correto excluir todos os suplentes, visto que alguns desses chegam a ficar o mandato inteiro na Câmara dos Deputados, e, assim, têm a possibilidade de emendar todos os orçamentos votados durante a Legislatura.

Além de definir que deputados devem ser considerados, devemos nos ater aos termos da hipótese antes de operacionalizá-la. Se esta for lida como dizendo que quanto maior os benefícios levados aos eleitores maiores as chances de reeleição, e por benefício levado ao eleitor se entender o montante das emendas individuais executadas até o momento da eleição, não importa se o parlamentar é titular ou suplente, pois para o eleitor essa informação será indiferente. O que importaria seriam os benefícios recebidos.

A cada ano 513 parlamentares, titulares ou suplentes, podem emendar o orçamento. Quem estiver exercendo o cargo no momento em que se abre o período para oferecer emendas poderá fazê-lo. Obviamente, estes 513 não são necessariamente os mesmos em anos subsequentes. Dos 11 anos estudados, em apenas dois – os dois últimos que compõem a série – os 513 emendantes potenciais fizeram uso da sua prerrogativa.

A maioria dos parlamentares emenda os quatro orçamentos votados durante uma legislatura. Na Legislatura 1995, 58,99% do total de parlamentares “emendantes” o fizeram nos quatro orçamentos, 73,22% na Legislatura 1999 e 80,21% na Legislatura 2003. Essa última refere-se apenas aos três primeiros anos, dado que no momento da

operacionalização deste banco de dados, a Câmara dos Deputados ainda não havia disponibilizado os dados referentes ao orçamento de 2007. Todavia, o padrão da legislatura não difere da anterior. Ainda assim, cabe notar que a participação no orçamento vem crescendo. A tendência mostrada pelas duas tabelas é a de que um maior número de emendantes potenciais de fato emenda o orçamento e o fazem em todas as oportunidades.

Dada a definição do universo de parlamentares apresentada anteriormente, vamos identificar quantos são os deputados titulares que não emendaram o orçamento. Dentre os titulares da Legislatura 1995, 16 não apresentaram emendas ao orçamento. Destes, seis o fizeram por opção, ou seja, estavam em plenário e optaram por não emendar o orçamento, sendo que um desses tomou posse apenas em 1997, devido à decisão do TSE de rever os resultados da disputa no Rio de Janeiro. Quanto aos demais, cinco estavam de licença ocupando cargos nos Executivos federal, estadual ou municipal, sendo que um renunciou em dezembro de 1996, após se eleger prefeito; quatro faleceram sem ter possibilidade de emendar o orçamento e um renunciou no início do mandato para assumir vaga no Tribunal de Contas da União.

Na legislatura 1999, seis parlamentares titulares não apresentaram emendas ao orçamento, sendo dois por opção. Dentre os demais, dois faleceram no início do mandato, um foi cassado ainda em 1999 e outro se licenciou no primeiro ano e renunciou no segundo, para assumir vaga no Tribunal de Contas da União.

Na legislatura 2003, são quinze os eleitos em 2002 que não apresentaram emendas, sendo que um deles sequer tomou posse, é o caso de Henrique Meirelles, que assumiu a presidência do Banco Central brasileiro. Dentre os restantes, nove se licenciaram para assumir Ministérios e Secretarias Estaduais e Municipais, um renunciou no início da legislatura e outros quatro faleceram no primeiro ano de mandato.

Em resumo, estes dados indicam que parlamentares valorizam sua participação no orçamento. São poucos que deixam de fazê-lo, desde que tenham oportunidade para tanto. As exceções parecem confirmar a regra: parlamentares valorizam as emendas individuais.

Identificada a variação dos *emendantes* cumpre notar que também os valores executados oscilam. As causas da oscilação são muitas, desde o contingenciamento dos gastos do governo à alteração nos valores permitidos aos parlamentares alocar em suas emendas individuais. Para se ter uma idéia, até 2000, primeiro orçamento aprovado na 51ª Legislatura, as emendas individuais tinham valor per capita de R\$1.500.000. Entre 2001 e 2003 esse valor foi de R\$2.000.000, subindo para R\$2.500.000 em 2004, R\$3.500.000 em 2005 e chegando a R\$5.000.000 em 2006. Esses valores corrigidos para Reais de 2007, como serão apresentados de agora em diante todos os valores correspondem a:

Tabela 6: Valores das Emendas corrigidos para Reais de julho de 2007

| Ano | Emendas |
|-------------|----------------|
| 1996 | 2.982.952,50 |
| 1997 | 2.865.712,50 |
| 1998 | 2.791.992,00 |
| 1999 | 2.583.124,50 |
| 2000 | 2.449.134,00 |
| 2001 | 2.989.428,00 |
| 2002 | 2.656.084,00 |
| 2003 | 2.355.616,00 |
| 2004 | 2.783.192,50 |
| 2005 | 3.692.335,50 |
| 2006 | 5.141.665,00 |

A seguir apresento a variação da execução em cada legislatura analisada.

Durante a 50ª Legislatura a execução orçamentária variou entre R\$0,00 e R\$2.982.952, com média de R\$1.165.630,01. Não houve

variação substancial entre a média de execução de titulares e suplentes (inferior a R\$ 40 mil).

Na 51ª Legislatura a execução variou de R\$ 0,00 a R\$ 2.989.428,00, com média de R\$ 1.613.490,36. A variação entre titulares e suplentes é, como mostra a tabela acima, superior à da legislatura anterior, mas também não chega a ser significativa.

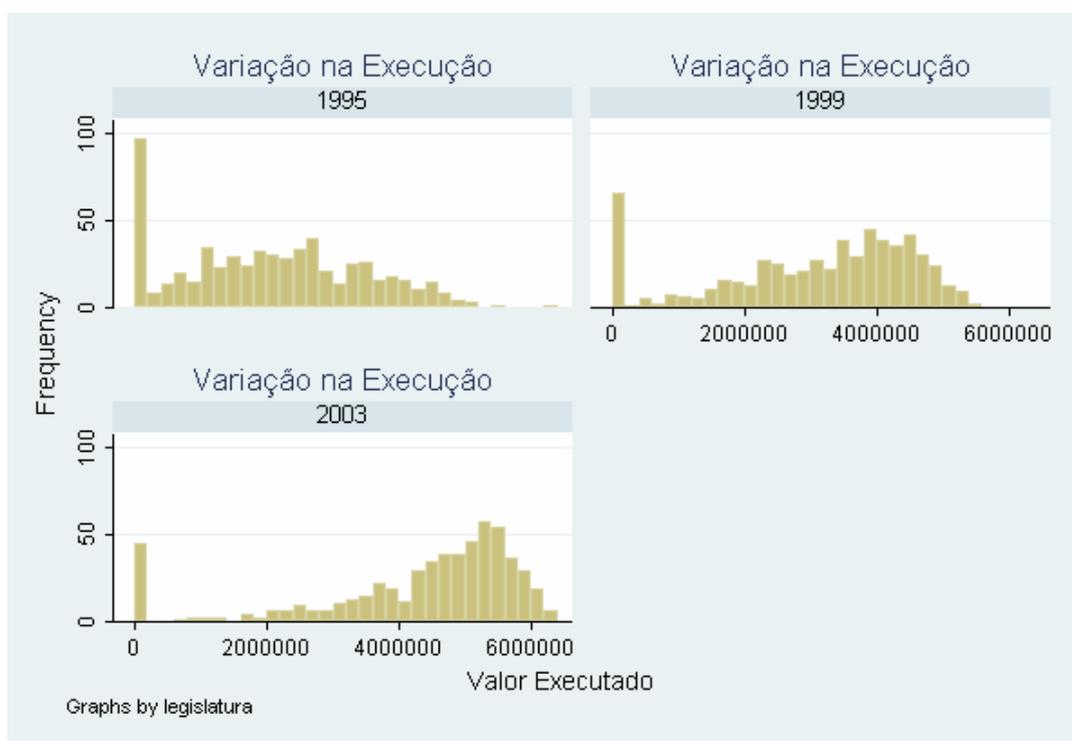
Na 52ª Legislatura, aumenta ano a ano o valor permitido aos Deputados usar em suas emendas individuais, chegando a cinco milhões de reais no orçamento de 2006, o que resulta em uma variação significativa entre os valores executados nessa legislatura e nas anteriores. Essa é a única legislatura em que o mínimo executado se diferencia de zero, caso excepcional que ocorreu apenas no ano de 2004. Mais uma vez a variação da execução entre titulares e suplentes foi praticamente nula.

Está evidente que existe variação na liberação das emendas parlamentares ao orçamento. Essa variação não é explicada pela posição do parlamentar, se titular ou suplente. Cabe agora verificar o que explica essa variação e se de fato, conforme afirmação corrente existe uma relação entre a liberação das emendas ao orçamento e a reeleição. Para tanto será necessário identificar previamente se a decisão de ser candidato é influenciada pela execução orçamentária.

Antes de apresentar um modelo estatístico mais completo, cabe descrever e analisar o comportamento das variáveis a serem contempladas. O primeiro passo é uma análise descritiva, buscando identificar se existe ou não variação na execução orçamentária. O gráfico abaixo apresenta a variação na execução orçamentária no período estudado. A grande maioria dos casos está concentrada na cauda esquerda do gráfico, onde se encontram os valores mais baixos. A concentração na parte mais à direita do gráfico na legislatura 2003 tem, entre outras causas, o aumento do valor das emendas individuais. Como já dito, o valor das emendas por deputado aumentou significativamente

entre 2003 e 2006, mesmo levando-se em consideração a correção dos valores dos diferentes anos para que sejam comparáveis.

Gráfico 1 – Variação da Execução das Emendas Individuais por Legislatura



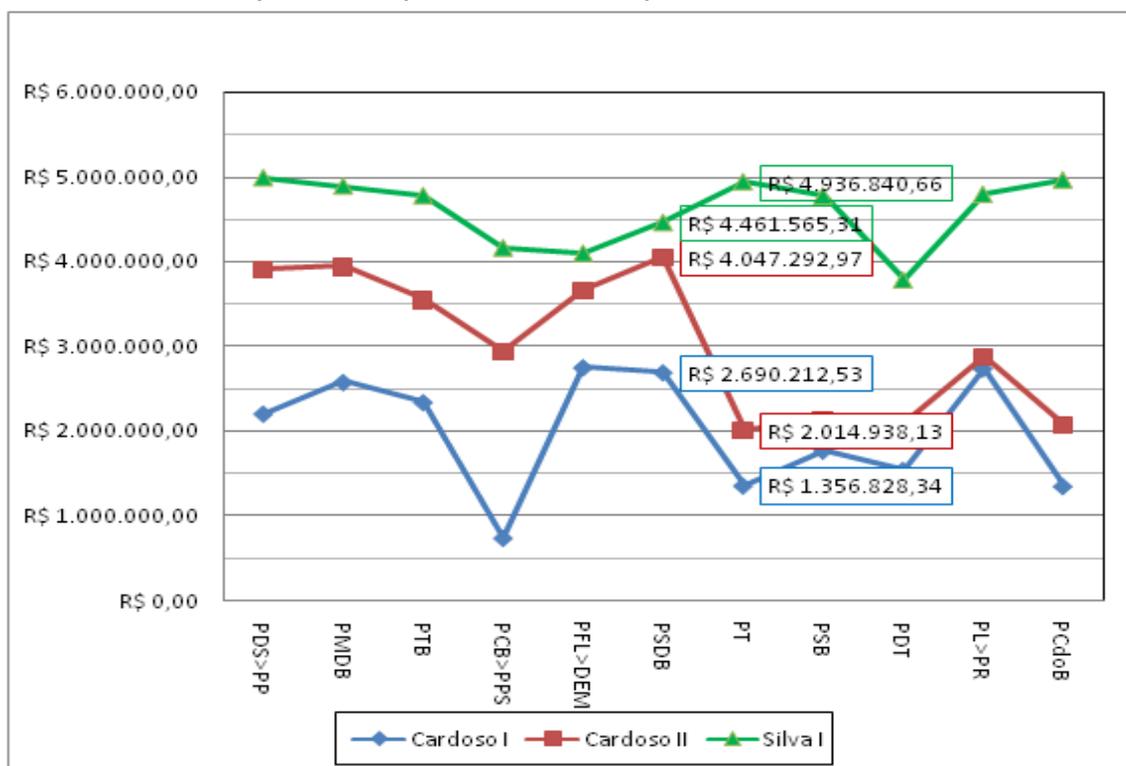
Está evidente que existe variação na execução das emendas individuais ao orçamento. Dito isto, a pergunta que fica é, o que explicaria essa variação? A primeira e mais óbvia intuição é a filiação partidária dos deputados.

Os gráficos abaixo apresentam a execução média por partido¹¹ e a taxa de execução de cada partido nas 50^a, 51^a e 52^a Legislaturas. Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso há uma clara distinção entre a coalizão de governo e a oposição. A execução *per capita* nesse período é de R\$ 3.156.026,88 para a coalizão e de R\$ 2.228.913,72 para a oposição. Ou seja, a oposição executou, em média, 70,6% do valor

¹¹ Esses dados foram calculados levando-se em conta apenas os deputados que apresentaram emendas individuais.

executado pela coalizão. Já no governo Luis Inácio Lula da Silva esse padrão sofre alteração. A execução média da coalizão é de R\$ 4.879.151,89 contra R\$ 4.189.526,78 da oposição. Ou seja, a execução da oposição passa a representar 85,7% do valor executado da coalizão.

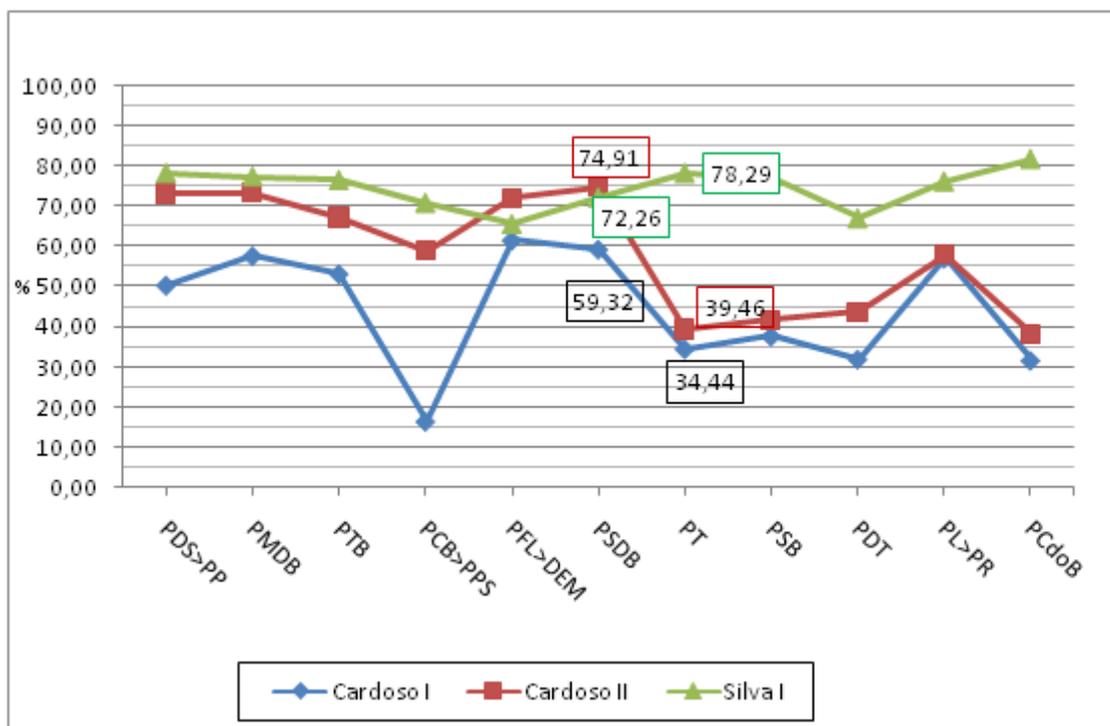
Gráfico 2 – Execução *Per capita* controlada por Partido e Governo



Quando observamos a taxa de execução, apenas se confirma o que mostra o gráfico anterior. A distância entre oposição e coalizão cai consideravelmente. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso a taxa de execução do PSDB, partido do presidente, foi vinte e cinco pontos percentuais acima da taxa de execução do principal partido de oposição, o PT. Essa distância sobe para trinta e cinco pontos no segundo governo Cardoso. Já sob presidência de Luis Inácio Lula da Silva, com as posições invertidas, o PT controlando o governo e o PSDB como expoente da oposição, a distância é de apenas oito pontos percentuais.

Na verdade, a variação no governo Silva é de fato muito pequena se comparada aos governos Cardoso. Enquanto no primeiro mandato do PSDB à frente da Presidência a diferença entre os partidos com menor e maior taxa de execução foi de 45,21 pontos percentuais, a verificada sob o governo petista foi de apenas 16,02.

Gráfico 3 – Taxa de Execução controlada por Partido e Governo

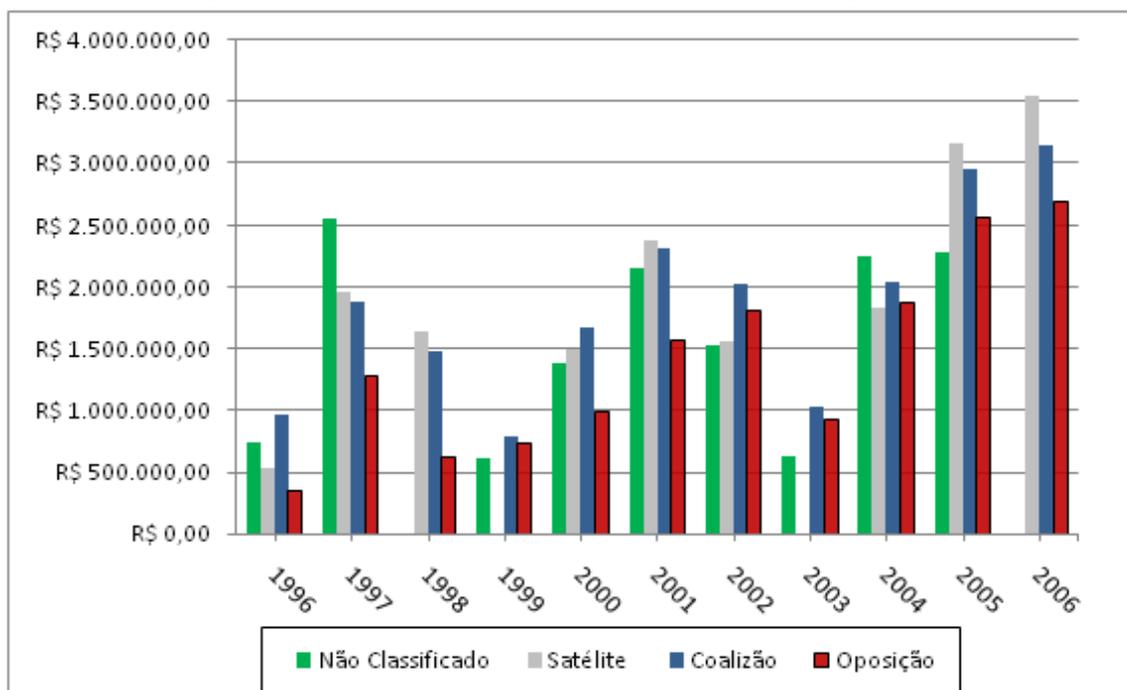


Ao abrirmos os dados relativos à execução ano a ano¹² fica claro como não é constante a diferença entre a execução *per capita* da coalizão e da oposição. Durante os quatro anos do governo Silva, a distância entre coalizão e oposição foi consideravelmente inferior à tendência observada nos dois governos Cardoso. Mais do que isso, em cinco dos onze anos da série, a maior execução média foi a dos partidos satélites.

¹²Como dito anteriormente para essa análise foram incluídos apenas os orçamentos que impactariam na reeleição, ou seja, 1996 e 1997 na 50ª Legislatura, 2000 e 2001 na 51ª e 2004 e 2005 na 52ª. Todavia, é interessante observar a variação tanto na taxa de execução quanto no valor médio das emendas para todo o período. Dito isto, na análise que se segue lançarei mão dos dados de todo o período, sem o corte acima mencionado.

Segundo Limongi e Freitas (2005), a divisão dos partidos na Câmara dos Deputados entre coalizão de governo e oposição não é satisfatória. Por vezes se colocam na oposição partidos que não fazem oposição ao governo. Os autores propõem uma nova divisão, entre partidos da coalizão de governo, da oposição e os partidos satélites¹³. Estes seriam partidos que a despeito de não ocuparem pastas ministeriais ou o comando de agências estatais votariam sistematicamente com o governo. Para evitar a alocação indevida desses partidos seja na oposição seja na coalizão de governo, usarei esta classificação nas análises que se seguem.

Gráfico 4 – Execução *Per capita* controlada por Ano e Posição em relação ao Governo



*Não Classificados são os deputados sem partido e os partidos que participaram de menos que dez votações válidas e não unânimes.

Minimizando a tendência observada entre 2002 e 2006 podemos afirmar que os gráficos apresentados apontam para uma variação na execução das emendas entre deputados e partidos, mais do que isso, a

¹³Para mais detalhes ver Limongi e Freitas (2005).

variação na execução acompanha a posição do partido em relação ao governo federal.

Se a liberação das emendas de fato for uma premiação pelo apoio ao executivo, seria de se esperar que os parlamentares da oposição praticamente não tivessem suas emendas executadas. Essa hipótese não foi confirmada pela descrição dos dados. Mais do que isso, se fosse verdadeira a afirmação de que a execução de emendas é fundamental para garantir a reeleição dos parlamentares, deveríamos verificar uma taxa de reeleição na oposição significativamente inferior à da coalizão de governo.

Não é o que dizem os dados. A taxa de reeleição do período – tirada sobre os que tentaram a reeleição – é de 66,58%, e praticamente não há diferença se controlarmos pela posição em relação ao governo. A taxa da coalizão é de 66,04% contra 69,14% da oposição¹⁴.

George Avelino (1994) defende que a taxa de reeleição deve ser tirada não sobre os que tentam a reeleição, mas sim sobre as cadeiras da legislação anterior, ou seja, a taxa de reeleição no pleito t é igual ao número de parlamentares reeleitos dividido pelo número de cadeiras em disputa em $t-1$. Essa parece realmente ser a melhor maneira de mensurar a reeleição. Utilizando essa fórmula e os dados organizados por Wanderley Guilherme dos Santos no Laboratório de Estudos Experimentais LEEEX/IUPERJ¹⁵, verificamos que os pleitos eleitorais no período compreendido entre 1945 e 2006, incluindo as eleições sobre a ditadura militar, tem taxa de reeleição média de 46,16%. As maiores taxas de reeleição encontram-se no período ditatorial, entre 1970 e 1974

¹⁴ Se para o cálculo da taxa de reeleição forem considerados todos os titulares que tentaram reeleição, independente de terem apresentado emendas, mais os suplentes com emendas que tentaram reeleição, praticamente não se altera a taxa de reeleição. Ela passa a ser de 66,96 para o período. A taxa da coalizão sobe para 66,17 e a da oposição para 69,94.

¹⁵ <http://www.ucam.edu.br/leex/>

e entre 1974 e 1978. No período compreendido na minha pesquisa (1994-2006), a taxa média é de 50,94%.

Assim, se comparado com as taxas de reeleição estadunidenses onde, entre 2000 e 2006¹⁶ esta taxa não ficou abaixo dos 90%, as taxas de reeleição verificados no Brasil são pequenas. Este fato, em si mesmo, aponta para as dificuldades de transpor o modelo e a teoria distributivista formulada para dar conta do que se passa no EUA ao caso brasileiro. Não é demais lembrar que os trabalhos clássicos dentro desta perspectiva, como os de Mayhew e Fiorina partem do desaparecimento dos distritos marginais (the vanishing of the marginals) e das enormes vantagens que os detentores de mandato teriam obtido na arena eleitoral. A teoria distributivista, em grande medida, responde ou oferece uma resposta a este fato. Deputados se reelegeriam justamente por que seriam capazes de direcionar as políticas para atender os interesses particulares e concretos de seus eleitores. Como visto acima o ponto de partida do distributivismo, o fato básico em que esta explicação se ancora, as altas taxas de reeleição, não se verifica no Brasil. Por si só, as baixas taxas de reeleição seriam suficientes para questionar a eficácia dos mecanismos de reeleição, e das emendas orçamentárias dentre eles. Note-se o paradoxo: as taxas de reeleição no Brasil crescem com o regime militar, quando o grau de intervenção dos parlamentares sobre o orçamento diminui.

Tabela 8 – Taxa de Reeleição para a Câmara dos Deputados brasileira.

| Eleição | Taxa de Reeleição “Bruta” |
|---------|---------------------------|
| 45/50 | 30,59 |
| 50/54 | 46,05 |
| 54/58 | 46,93 |
| 58/62 | 52,76 |
| 62/66 | 46,45 |
| 66/70 | 35,45 |
| 70/74 | 58,39 |
| 74/78 | 56,04 |

¹⁶ Fonte: <http://www.opensecrets.org/bigpicture/reelect.php>

| | |
|-----------|-------|
| 78/82 | 50,71 |
| 82/86 | 36,95 |
| 86/90 | 36,34 |
| 90/94 | 42,94 |
| 94/98 | 52,24 |
| 98/02 | 50,10 |
| 2002/2006 | 50,49 |

Fontes: TSE, TRÉs

Elaboração: LEEX-IUPERJ

É interessante notar que a taxa de reeleição dos parlamentares que não apresentaram emendas (75,47%) (seja porque estavam afastados ou por opção) é superior a taxa de reeleição geral e a verificada entre os parlamentares com emendas. Ou seja, existem outras estratégias para garantir o sucesso da carreira política e essas estratégias muitas vezes se apresentam mais eficiente do que a execução orçamentária.

Para uma análise mais apurada, que considere os diversos fatores que podem influenciar tanto na decisão de concorrer à reeleição ou não concorrer, quanto no sucesso eleitoral, faz-se necessário o uso de técnicas mais sofisticadas. Antes, porém, de irmos ao teste econométrico propriamente dito, é necessário definir as variáveis.

4. Do teste empírico

O primeiro passo é identificar se existe variação nas características entre os parlamentares que decidem concorrer à reeleição e os que fazem outra opção, seja concorrer a outro cargo ou se aposentar. Isto porque se a decisão de se candidatar à reeleição depender das avaliações que os deputados fazem do seu sucesso na empreitada e, pior para meus propósitos, se esta avaliação estiver relacionada com a execução das emendas, os resultados de um modelo baseado em uma única equação serão enviesados. Um exercício hipotético demonstra o porquê: imaginemos que só se candidatam à reeleição os parlamentares que tiveram emendas executadas acima de certo patamar. Como os não

candidatos são excluídos, o coeficiente da equação para os candidatos será subestimado.

Para dar conta desta possibilidade, o modelo estimado conta com duas equações segundo a especificação proposta por Heckman (1979).

$$\text{Candidato} = b_0 + b_1 \text{exec} + b_2 \text{idade} + b_3 \text{cand_pref} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{Ser Reeleito} = & b_0 + b_1 \text{titular} + b_2 \text{exec} + b_3 \text{pqe} + b_4 \text{partgov_eleito} \quad (2) \\ & + b_5 \text{migra} + b_6 \text{depend_idh} + b_7 \text{pos_gov} + b_8 \text{calouro} + \\ & b_9 \text{calouro} * \text{exec}, \text{ onde:} \end{aligned}$$

Candidato e reeleito são variáveis dicotômicas. Seu valor é 1 em caso positivo e 0 quando negativo¹⁷.

A primeira equação avalia a probabilidade de o deputado se candidatar à reeleição; a segunda (*outcome model*) mede as chances de sucesso levando em conta a decisão anterior de tentar a reeleição. Basicamente, na primeira equação se testa se há ou não viés. No caso de significância estatística da variável inserida para detectar o viés de seleção, pode-se concluir que este está presente. Em não havendo viés, não é necessário estimar o modelo de seleção.

O teste, que se encontra no Anexo 2, não verificou a existência de viés, ou seja, os deputados que almejam a reeleição não constituem um sub-grupo distinto de parlamentares. A execução de emendas não influencia a decisão de ser candidato.

¹⁷ A especificação das variáveis pode ser vista no anexo 1.

Dito isto, apresento apenas o modelo com uma única equação deixando de lado a decisão de ser ou não candidato. Um primeiro ponto a ser ressaltado é que, praticamente toda a capacidade preditiva do modelo está associada à variável PQE, que mensura a proporção do quociente eleitoral obtida pelo parlamentar na eleição anterior¹⁸.

Tabela 10 - Modelo Logistic de Reeleição (98+02+06)

| | |
|---------------|--------|
| Number of obs | 1242 |
| LR chi2(10) | 172.28 |
| Prob > chi2 | 0.0000 |
| Pseudo R2 | 0.1091 |

| REELEITO | Odds Ratio | Std. Err. | z | P>z | [95% Conf. | Interval] |
|--------------|------------|-----------|--------|----------|------------|-----------|
| EXEC | 1,000 | 0,000 | -0,070 | 0,941 | 1,000 | 1,000 |
| TITULAR | 1,734 | 0,430 | 2,220 | 0,026** | 1,067 | 2,819 |
| MIGRA | 0,478 | 0,066 | -5,350 | 0,000*** | 0,365 | 0,627 |
| PARTGOV_EL | 1,789 | 0,309 | 3,370 | 0,001*** | 1,275 | 2,509 |
| PQE | 23,400 | 8,912 | 8,280 | 0,000*** | 11,093 | 49,361 |
| DEPEND_IDH | 1,012 | 0,007 | 1,750 | 0,080* | 0,999 | 1,026 |
| Satélite | 0,736 | 0,436 | -0,520 | 0,604 | 0,230 | 2,351 |
| Oposição | 1,446 | 0,226 | 2,350 | 0,019** | 1,063 | 1,965 |
| CALOURO | 1,100 | 0,281 | 0,370 | 0,710 | 0,666 | 1,815 |
| CALOURO_EXEC | 1,000 | 0,000 | -0,590 | 0,558 | 1,000 | 1,000 |

* significant at 10%;** significant at 5%;*** significant at 1%

Os coeficientes que devemos observar nessa regressão são os apresentados na primeira coluna. A Odds Ratio é a razão de chance, ou seja, a chance de acontecer algo em relação à chance de acontecer o complemento daquele evento. No caso, a chance de se reeleger sobre a chance de não se reeleger. O sinal, como em regressões lineares, indica a direção da relação, se positiva ou negativa.

¹⁸ O teste feito foi o seguinte: foram estimadas regressões simples para avaliar a capacidade explicativa de cada variável. A capacidade explicativa do modelo é dada pelo número de previsões corretas da variável dependente.

Vêm suas chances de se reeleger aumentadas frente aos demais os parlamentares que são titulares, que obtiveram maior proporção do quociente eleitoral no pleito anterior, que pertencem ao partido do governador eleito em seu estado e que são de partidos de oposição ao executivo federal. Trocar de legenda diminui as chances de sucesso na reeleição. É interessante notar que, ainda que execução das emendas individuais dos parlamentares de oposição seja preterida em relação à execução dos parlamentares da coalizão, ser da oposição aumenta as chances de reeleição. O que isso indica é o contexto político mais amplo é crucial para a sorte eleitoral dos deputados federais.

A proporção do QE conseguido na eleição anterior se mostrou como a variável de maior impacto, e impacto positivo, sobre a reeleição.

A interação entre as variáveis calouro e execução tem por objetivo testar se o efeito da execução sobre as chances de se reeleger é maior entre os calouros. Como dito anteriormente, é importante diferenciar os novatos dos não novatos, uma vez que para os não calouros, a execução de emendas parlamentares em legislaturas passadas pode ter efeito sobre suas votações. Para os calouros, se trata da primeira vez que disputam uma eleição com a “ajuda” das verbas do orçamento. Como mostram os resultados, a influência sobre a definição de gastos públicos, ter emendas executadas, não afeta as chances de reeleição dos calouros.

Outro achado interessante foi o peso dos governadores eleitos sobre as chances de reeleição dos deputados federais. Esse achado corrobora a face eleitoral da teoria de Abrucio (1998), segundo a qual “o pleito para governador se constituiu no mais importante elo entre as disputas majoritária e proporcional” (idem:102).

O teste econométrico apresentado não corrobora a hipótese que a execução das emendas, ou dito de outra forma, que a provisão de políticas distributivistas, teriam importante impacto no sucesso eleitoral dos deputados. Pelo contrário, mesmo não apresentando significância estatística, o sinal associado a essa variável é negativo.

Foram testadas diversas variações desse modelo, o resultado é basicamente o mesmo: execução nunca apresenta significância estatística, e a medida de força eleitoral – proporção do quociente eleitoral – sempre apresenta.

Outra maneira de medir o impacto da execução de emendas individuais para o sucesso eleitoral é verificar o aumento de votos obtido entre os dois pleitos, independente de que esse aumento seja grande o suficiente para garantir a reeleição. É o que a regressão linear abaixo pretende medir.

A variável dependente é a diferença absoluta dos votos entre o pleito t e o pleito t-1 (por exemplo, a os votos conquistados em 2002 – os votos alcançados em 1998). Caso esteja correto o pressuposto de que liberação de emendas se traduz em retorno eleitoral, a variável que mede o valor liquidado deve ser positiva para explicar a diferença de votos entre os dois pleitos¹⁹.

$$\text{Diferença Votos} = b_0 + b_1\text{exec} + b_2\text{titular} + b_3\text{migra} + b_4\text{pargov_el} + b_5\text{dependencia_idh} + b_6\text{satélite} + b_7\text{oposição} + b_8\text{calouro} + b_9\text{calouro*execução}$$

¹⁹ Um modelo alternativo, utilizando não votos absolutos mas a diferença do Quociente Eleitoral também foi testado e encontra-se no Anexo 4.

Tabela 12 – Regressão Linear – Diferença de Votos nos pleitos de 1998, 2002, 2006

| | |
|----------------------|-------------|
| Number of obs | 1242 |
| F(9, 1232) | 9.00 |
| Prob > F | 0.0000 |
| R-squared | 0.0617 |
| Adj R-squared | 0.0549 |
| Root MSE | 83940 |

| DIFVOTO | Coef. | Std. Err. | t | P>t | [95% Conf. | Interval] |
|---------------------|--------------|------------------|----------|---------------|-------------------|------------------|
| EXEC | -0,0079335 | 0,0018029 | -4,4 | 0,000*** | -0,0114706 | -0,0043964 |
| TITULAR | 9101,889 | 9494,842 | 0,96 | 0,338 | -9525,959 | 27729,74 |
| MIGRA | -20154,67 | 5255,893 | -3,83 | 0,000*** | -30466,17 | -9843,182 |
| PARTGOV_EL | 20042,8 | 5999,283 | 3,34 | 0,001*** | 8272,856 | 31812,74 |
| DEPEND_IDH | 185,3975 | 247,1266 | 0,75 | 0,453 | -299,438 | 670,2331 |
| Satélite | -19322,52 | 22858,07 | -0,85 | 0,398 | -64167,57 | 25522,54 |
| Oposição | 3648,523 | 5632,195 | 0,65 | 0,517 | -7401,231 | 14698,28 |
| CALOURO | -50816,65 | 9370,261 | -5,42 | 0,000*** | -69200,09 | -32433,22 |
| CALOURO_EXEC | 0,0126373 | 0,0022601 | 5,59 | 0,000*** | 0,0082033 | 0,0170714 |
| _cons | 58026,31 | 12157,94 | 4,77 | 0,000*** | 34173,75 | 81878,86 |

* significant at 10%;** significant at 5%;*** significant at 1%

O resultado mostrou-se surpreendente. Indica que a execução das emendas individuais interfere no capital eleitoral dos deputados, mas de maneira contrária a suposta. O sinal negativo indica uma relação negativa entre valor executado e aumento dos votos. Pertencer ao partido do governador eleito, como no modelo anterior, impacta positivamente na variação dos votos, enquanto mudar de partido impacta negativamente. Calouros perdem votos, muitos votos em verdade, quando tentam sua primeira reeleição. A interação entre calouro e execução é positiva, mas insuficiente para se contrapor e anular os fortes efeitos negativos da execução e do fato de ser calouro.

O que o esforço analítico empreendido nesta dissertação indica é que não se pode afirmar que a execução das emendas individuais ao orçamento produza retorno eleitoral.

Os modelos apresentados até aqui não tratam adequadamente da distribuição dos votos dos parlamentares pelo distrito eleitoral (o estado) e as possíveis conseqüências deste fato para a reeleição e para a alocação de emendas. Como mostrei anteriormente, os modelos econométricos encontrados na literatura imputam, implicitamente, uma estratégia ótima de alocação. No entanto, qual seria esta estratégia está longe de ser óbvio. Uma análise descritiva da distribuição dos votos e das emendas aponta nessa direção. De acordo com o IBGE o Brasil possui 5.592 municípios. Na legislatura 1995 foram alocadas emendas em 4.862 localidades²⁰ e executadas emendas em 4.118. Foram alocadas em média 4,9 emendas por localidade, sendo que o mínimo é de 1 emenda e o máximo 83. Essa marca coube à cidade de São Paulo.

Tabela 13 – Número de Localidades beneficiadas por Emendas Individuais

| Legislatura | Apresentada | Executada |
|-------------|-------------|-----------|
| 1995 | 4.862 | 4.118 |
| 1999 | 4.715 | 4.143 |
| 2003 | 3.151 | 2.740 |

Cada parlamentar, em média, apresentou emendas em um mesmo município em 1,67 anos. Essa média é de 1,55 anos na legislatura 1995, 1,59 na legislatura 1999 e 1,44 na Legislatura 2003. Em menos de um quinto dos casos (17,42%) um parlamentar aprova emendas em um mesmo município por mais de dois anos. A descrição dos dados vai contra o senso comum, questionando a hipótese de que deputados teriam municípios cativos onde alocariam ano após ano suas emendas e com isso criariam vínculos locais.

Ainda nessa linha, do total das emendas individuais executadas 91,94%, ou seja, R\$ 2.301.346.157,7, foram alocados em um município

²⁰ Esses dados se referem a todas as localidades passíveis de receber emendas, como estados e regiões, e não apenas os municípios.

específico. Agregando-se por estados, a execução média ficou na casa dos setenta e oito milhões de reais, variando entre oito e duzentos e quarenta e um milhões. A maior execução em valores absolutos coube a Minas Gerais e a menor ao Distrito Federal. Ponderando pela população dos municípios atendidos, a maior execução em valores absolutos foi registrada em Roraima, R\$ 101,68 per capita ante apenas R\$3,44 do Distrito Federal. A execução per capita média foi de R\$21,35.

Controlando a execução pelo tamanho da população veremos que os municípios com menores contingentes populacionais são os mais beneficiados pelas emendas individuais. As grandes cidades brasileiras, que pertencem aos grupos 1 e 2 da tabela abaixo, embora concentrem 47,47% da população receberam apenas 14,78% das execuções orçamentárias. A maior parte do valor executado foi alocado nas pequenas cidades, aquelas com população inferior a 50.000 habitantes. Esses municípios correspondem a 31,09% da população e receberam 66,53% da execução do período.

Tabela 14 – Distribuição das Emendas por Grupo de Municípios

| Grupo | População | % da População | % R\$ Executados | % Qtd Municípios |
|-------|---------------------------|----------------|------------------|------------------|
| 1 | Maior que 1.000.000 | 23,11 | 3,58 | 0,34 |
| 2 | Entre 200.000 e 1.000.000 | 24,36 | 11,29 | 2,57 |
| 3 | Entre 50.000 e 200.000 | 21,44 | 18,60 | 9,56 |
| 4 | Entre 10.000 e 50.000 | 25,39 | 44,51 | 46,65 |
| 5 | Menor que 10.000 | 5,70 | 22,02 | 40,88 |

O que podemos concluir desses dados? Que as emendas não são alocadas onde os votos estão concentrados. Se assim fosse as emendas deveriam ter uma distribuição mais próxima da distribuição da população. O que se verifica é que mais da metade dos valores executados se encontram em municipalidades que respondem por apenas um terço da população.

Não se pode desconsiderar o contexto político na busca de uma explicação para a reeleição dos deputados federais no Brasil. O PSDB elegeu em 1998, na toada da reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma bancada de 99 deputados, um crescimento de mais de 50% em relação a 1994, e a maior bancada do partido na Câmara dos Deputados até hoje. O mesmo PSDB vê, quatro anos depois, sua bancada minguar para apenas 75 deputados. O PT, por sua vez, a reboque da eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva verifica crescimento notável: 91 deputados eleitos em 2002, contra 59 em 1998.

O que se pretende demonstrar é que não existe uma estratégia única para obter cadeiras, e que boa parte dos determinantes da reeleição está fora do controle dos deputados. Muitas vezes, parlamentares sequer se limitam a permanecer na Câmara dos Deputados. Não são raros os deputados federais que concorrem a prefeituras de importantes municípios, almejam a cadeira de governador de seus estados ou pleiteiam vaga no Senado, o que David Samuels (2000) chama de ambição progressiva. Além disso, o cenário macro-político interfere diretamente na sorte dos parlamentares. A ascensão de um partido à Presidência impacta diretamente na sorte eleitoral dos deputados, como demonstrado de maneira simplória no parágrafo acima.

Além disso os interesses dos deputados, suas ambições, não se resumem a buscar a todo custo se reeleger. Em uma palavra, não se pode transplantar com facilidade o modelo norte-americano para dar conta do que se passa no Brasil. A dificuldade maior, na realidade, decorre diretamente, de variáveis institucionais.

Como bem argumenta Paolo Ricci (2003, 2006), em distritos plurinominais com magnitude média e alta reduz-se o contato entre eleitores e representantes, obrigando por consequência os políticos de orientação paroquialista a enfrentar dois problemas que define como custo de informação e de competição. O primeiro diz respeito à própria dimensão do eleitorado:

O aumento do número de eleitores torna problemático o estabelecimento um contato direto entre representado e representante [...] e aumenta a heterogeneidade do mesmo, tornando-se mais difícil privilegiar uma dimensão de interesse específico (2003:704).

O segundo problema enfrentado por esses políticos diz respeito ao *free rider*, ou seja, em distritos com magnitudes altas nada impede que outros políticos peguem carona no “comprometimento legislativo pessoal” dos parlamentares com essa orientação.

Um voto retrospectivo é o resultado da capacidade de monitoramento dos eleitores sobre as performances dos políticos. Entretanto a literatura reconhece a dificuldade de saber o que o político faz e como se comporta durante o mandato (Lupia e McCubins, 1998) (...). O problema é ainda maior em sistemas proporcionais em que os distritos são amplos e os políticos são em número maior. Aqui, a lógica decisória ligada ao paroquialismo legislativo encontra um problema de ação coletiva (Cain et alii, 1987; Lancaster e Patterson, 1990) no momento em que os candidatos à reeleição podem comportar-se como *free riders*, pegando carona no comprometimento legislativo pessoal de outros políticos.” (2006:30 grifos meus).

Ricci conclui que é preciso reconsiderar “a importância da conexão eleitoral em função do sistema eleitoral” (2003:724) e que se deve reconsiderar a tese do voto pessoal uma vez que o sistema proporcional, mesmo o de lista aberta, não incentiva os parlamentares a utilizarem a prática legislativa como conector com seus representantes.

4. Considerações Finais

O sistema de representação proporcional, com magnitudes altas por distrito, associado à lista aberta, e em contexto pluripartidário, como adotado no Brasil, freqüentemente é alvo de críticas, seja porque favoreceria a competição intrapartidária e estimularia relações pessoais e clientelistas entre eleitores e representantes, enfraquecendo os partidos

na arena eleitoral, seja porque não proporciona maiorias parlamentares, incentiva ações individuais no parlamento, e dificulta a governabilidade, a ponto de, a longo prazo, inviabilizar o sistema.

A literatura já demonstrou que o custo de manutenção do presidencialismo de coalizão adotado no Brasil não é tão alto como se previa, pelo menos não ao ponto de inviabilizar o sistema. Também deixou claro que os supostos incentivos produzidos pela Representação Proporcional são neutralizados no parlamento pela ação dos partidos e pelas regras internas à instituição. Todavia, acredita-se ainda que a arena eleitoral seja o *locus* do individualismo.

Partindo do pressuposto de que todo parlamentar tem por objetivo a manutenção do mandato, e que, em uma eleição todos são concorrentes, independente da filiação partidária, não existiria cooperação na arena eleitoral. Mais do que isso, a busca pela manutenção do seu eleitorado e pela cooptação de novos eleitores não poderia se restringir ao momento da eleição. Ela deve ser constante.

Seguindo no senso comum, o desinteresse e o desencantamento com a política levariam as pessoas a se preocuparem cada vez menos com o posicionamento do parlamentar no que se refere a temas nacionais e morais, e a dar cada vez mais importância para a atuação local dos políticos. Por “atuação local” entende-se os benefícios locais que cada político levaria ao seu eleitorado. É nesse contexto que as emendas eleitorais seriam de vital importância para os parlamentares brasileiros. Seriam elas que fariam a conexão eleitoral ao levar benefícios locais aos eleitores, premiando-os pela fidelidade passada e garantindo o apoio futuro.

A conexão eleitoral que se supõe existir mediada pelas emendas não foi confirmada por esta dissertação. Ao fim dessa empreitada não é possível afirmar que seja a execução orçamentária o elo perdido entre eleitores e eleitos. Os resultados dessa análise não apontam para uma relação entre o valor executado das emendas de cada parlamentar e o

sucesso eleitoral. Ao contrário, indicam que a execução impacta negativamente no aumento de votos entre uma disputa e outra. As questões que se mostraram mais relevantes para explicar o sucesso na busca pela reeleição não são questões locais, e sim de cunho político mais amplo.

Alguns achados surpreendentes se deram ao longo dessa pesquisa, como a importância da eleição dos governadores para a composição das bancadas federais e o impacto negativo das mudanças de partido para as carreiras, quando se imaginava justamente o contrário.

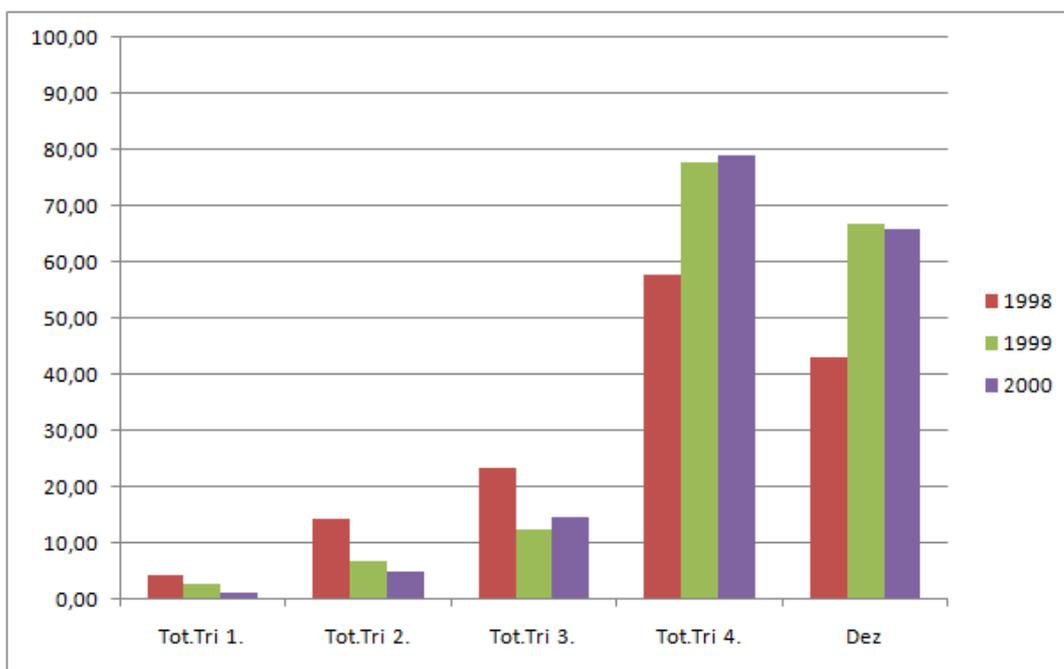
Outro achado interessante refere-se à dispersão das emendas. É tamanha a variedade de municípios que são beneficiados com as emendas por cada parlamentar que não é possível falar em premiação de eleitorado ou manutenção de reduto. Se assim fosse, a variação deveria ser menor. Mais do que isso, os políticos sabem que as emendas não surtiriam o efeito esperado nas grandes cidades, onde se encontram a maior parte dos eleitores. Não por acaso as emendas tem por *locus* pequenas cidades. A lógica das emendas sugere uma conexão política. Por um lado responder a demandas de prefeitos que necessitam dessa verba para que se realizem investimentos em seus municípios e por outro conquistar apoio político.

Anexo 1 – Descrição das Variáveis Utilizadas nos Modelos Econométricos

Exec é uma variável contínua, que apresenta os valores, em reais, das emendas individuais de cada parlamentar de fato executadas em uma dada legislatura. Essa variável inclui apenas as execuções orçamentárias dos dois primeiros anos, do total de quatro orçamentos anuais, que os parlamentares de cada legislatura podem emendar. Isso porque, como mostra o gráfico abaixo, mais da metade dos gastos com Investimento, rubrica onde se encontram as emendas, são executados apenas no último trimestre do ano. A hipótese de que a execução orçamentária impacte tanto na decisão de ser candidato quanto nas chances de se reeleger se baseia na aplicação de recursos nas bases parlamentares. Assim, apenas as emendas dos orçamentos já liquidados impactariam na decisão do voto por parte do eleitor. Não é razoável, portanto, supor que a apresentação das emendas tenha efeito positivo para reeleição. Cabe lembrar que as regras da CMO, como visto, definem um teto comum para o valor das emendas individuais de todos os parlamentares, independente de posição na hierarquia da casa ou partidária, de número de mandatos ou do partido a que pertença.

Gráfico 6²¹ - DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS EXERCÍCIOS DE 1998, 1999 e 2000*

²¹Até a data da entrega desta dissertação ainda não havia conseguido atualizar esses dados junto à Secretaria do Tesouro para os demais anos.



* Dados organizados pela acessória de orçamento da Câmara dos Deputados apenas para esse período. Os valores são comparáveis entre si. Todos foram corrigidos para Reais de julho de 2007.

Titular é uma variável dicotômica a qual foi atribuído valor 1 aos deputados titulares, ou seja, os 513 que conquistaram uma cadeira na eleição, e valor 0 aos suplentes. Espera-se que essa variável impacte positivamente nas chances de reeleição, uma vez que deputados titulares devem possuir maior capital político que os suplentes.

Migra é uma variável dicotômica a qual foi atribuído valor 1 aos deputados que trocaram de partido ao menos uma vez durante a legislatura. Dado que os parlamentares mudam de partido buscando maximizar suas chances eleitorais (partindo do pressuposto que o que orienta a ação política é garantir a sobrevivência política, e essa se dá por intermédio das eleições) o resultado esperado é que essa variável tenha impacto positivo sobre as chances de se reeleger.

Partgov_el é uma variável dicotômica a qual foi atribuído valor 1 aos deputados do mesmo partido do governador eleito em seu estado quando tentavam a reeleição e valor 0 aos demais. Essa variável pretende testar a hipótese levantada por Abrúcio (1998) e Samuels (2000), de que

a dinâmica política brasileira seria regida pela esfera local, e não nacional.

PQE é a proporção do Quociente Eleitoral que cada parlamentar alcançou na eleição anterior. Sua inclusão no modelo se deve a necessidade de uma medida da força eleitoral anterior dos parlamentares. Obviamente, mensurar esta força pelo número absoluto de votos não permitiria a correta comparação de candidatos de diferentes estados, dada a enorme variação do número de eleitores em cada colégio eleitoral. Enquanto, na eleição de 2002, São Paulo tinha 25.655.548 eleitores, Rondônia, por exemplo, tinha apenas 882.545. Recorrendo à proporção do Quociente Eleitoral pode-se comparar o desempenho relativo dos parlamentares em seus distritos eleitorais. Candidatos com votações mais expressivas, que conseguiram maior proporção do QE, seriam mais independentes dos seus partidos, e ao mesmo tempo mais importantes para o mesmo, dado a fórmula eleitoral utilizada no país. Assim, espera-se que essa variável impacte de maneira positiva nas chances de reeleição.

Dependencia_idh é um índice que indica a dependência eleitoral do parlamentar dos municípios com baixo IDH. Verifiquei a porcentagem de votos do parlamentar, em relação aos seus próprios votos, nos 25% municípios menos desenvolvidos de seu estado. Como medida de desenvolvimento foi utilizado o IDH-M²². Espera-se que os deputados mais dependente desses municípios, e conseqüentemente menos dependentes dos grandes centros, vejam aumentadas suas chances de reeleição.

Pos_Gov, ou a posição do parlamentar em relação ao governo, indica se o parlamentar pertence a base aliada do presidente (1); se pertence aos partidos satélites (2), ou seja, aqueles que gravitam na

²² Para os parlamentares eleitos pelo Distrito Federal que não tem municípios, utilizei as regiões administrativas tal qual fossem municípios. Os dados do IDH-M foram retirados do IPEA e se referem ao ano de 2000.

orbita do governo a despeito de não possuírem ministérios; ou se fazem parte da oposição (3) ao executivo federal. Se é verdade que as emendas impactam nas chances de reeleição, e como vimos as emendas dos deputados da coalizão e dos partidos satélites são mais executadas que as dos parlamentares da oposição, espera-se que pertencer a coalizão e aos partidos satélites aumentem as chances de reeleição, e que pertencer à oposição diminua.

Calouro é uma variável dicotômica na qual foi atribuído valor um aos deputados calouros, ou seja, que ocupam pela primeira vez uma cadeira na Câmara e valor zero aos demais. Se for verdade que as emendas impactam nas chances de se reeleger é importante diferenciar os calouros dos demais dado que na eleição t-1, quando conquistaram a vaga na Câmara dos Deputados pela primeira vez, eles não contavam com as emendas para influenciar no seu capital eleitoral. Em outras palavras, deputados concorrendo à primeira reeleição merecem atenção especial para distinguir os dois fatores concorrentes.

Idade indica a idade do parlamentar no momento da eleição em que ele pleiteia ou não a reeleição. Espera-se que essa variável esteja correlacionada negativamente com a decisão de ser candidato. A hipótese é que são, sobretudo, os parlamentares que se “aposentam” os que não disputam nenhum cargo eletivo.

*Cand_Pref*²³ é uma variável dicotômica a qual foi atribuído valor 1 aos deputados que disputaram as eleições municipais intermediárias, aquelas disputadas no meio da legislatura. A hipótese é que esses deputados, ainda que não tenham tido sucesso na empreitada municipal, contem com um bom capital eleitoral. Espera-se, portanto, que essa variável impacte positivamente na decisão de concorrer a reeleição.

²³ Em modelos alternativos essa variável foi incluída também na equação que mensura o sucesso na tentativa de reeleição. Nesses casos, a hipótese é que a grande visibilidade local proporcionada pelas eleições municipais aumentem as chances de sucesso.

Anexo 2 – Modelo Probit de Reeleição e Viés de Seleção (Heckman)

Nr Obs: 1242

| REELEITO | Coef. | Std. Err. | z | P>z | [95% Conf. | Interval] |
|------------------------------|------------|-----------|-------|-------|------------|-----------|
| EXEC | -2.00e-08 | 2.83e-08 | -0.71 | 0.480 | -7.56e-08 | 3.55e-08 |
| TITULAR | .3190078 | .133502 | 2.39 | 0.017 | .0573488 | .5806668 |
| PQE | 1743174 | .1979841 | 8.80 | 0.000 | 1355133 | 2131216 |
| MIGRA | -.4305236 | .0770906 | -5.58 | 0.000 | -.5816184 | -.2794288 |
| PARTGOV_EL | .3439943 | .0962815 | 3.57 | 0.000 | .1552861 | .5327025 |
| DEPEND_IDH | .0074224 | .0038296 | 1.94 | 0.053 | -.0000835 | .0149283 |
| Satélite | -.1350038 | .3112643 | -0.43 | 0.664 | -.7450705 | .475063 |
| Oposição | .209728 | .0875794 | 2.39 | 0.017 | .0380755 | .3813806 |
| CALOURO | .0221602 | .1422195 | 0.16 | 0.876 | -.2565848 | .3009053 |
| CALOURO_EXEC | -1.85e-08 | 3.37e-08 | -0.55 | 0.583 | -8.45e-08 | 4.75e-08 |
| _cons | -.5996855 | .1845877 | -3.25 | 0.001 | -.9614708 | -.2379003 |
| CANDIDATO A REELEIÇÃO | | | | | | |
| EXEC | 9.34e-08 | 2.93e-08 | 3.19 | 0.001 | 3.60e-08 | 1.51e-07 |
| IDADE | -.0149326 | .0048346 | -3.09 | 0.002 | -.0244082 | -.0054569 |
| CAND_PREF | .1813026 | .1652346 | 1.10 | 0.273 | -.1425512 | .5051563 |
| _cons | 1.765.703 | .2678779 | 6.59 | 0.000 | 1.240.672 | 2.290.734 |
| /athrho | -3.127.625 | 5.393.348 | -0.06 | 0.954 | -1088353 | 1.025.801 |
| Rho | -.9961667 | .4126971 | | | -1 | 1 |

LR test of indep. eqns. (rho = 0): chi2(1) = 5.52 Prob > chi2 = 0.0188

Deve-se primeiro observar a parte inferior da tabela, que apresenta o modelo de seleção. Como dito na quinta seção do quarto capítulo, o modelo não indicou a existência de viés de seleção.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998), “Os Barões da Federação”. Editora Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo.

ALMEIDA, M. H. T. (2001). “Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências”. BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, vol.51, São Paulo.

AMES, Barry. (1995), “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. American Journal of Political Science, vol. 39, n° 2.

_____.(2003), “Os entraves da democracia no Brasil”. Editora FGV, Rio de Janeiro.

AVELINO, George. (1994), “Clientelismo e Política no Brasil: Revisitando velhos problemas”. Novos Estudos Cebrap, n°38.

CAIN, Bruce, FERREJOHN, John e FIORINA, Morris. (1987), “The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence”. Cambridge University Press, Cambridge.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S. (1995). “Incentives to cultivate a personal vote”. Electoral studies 14 (4): 417-439.

CARVALHO, José Murilo de. (1997), “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual”. Dados, vol.40, n°2, Rio de Janeiro.

CARVALHO, Nelson Rojas. (2003), “E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil”. Editora Renavan, Rio de Janeiro.

COX, Gary W. (1997), “Makes Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems”. Cambridge University Press, Cambridge.

FERREJOHN, John. (1974), “Pork Barrel Politics”. Standford University Press, Standford.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (1999), “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”. Editora FGV, Rio de Janeiro

_____. (2002), “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”. Dados, vol.45, n°.2, Rio de Janeiro.

_____. (2005), “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio Executivo e Programas de Governo”. Dados, vol.46, n°.4, Rio de Janeiro.

_____. (2008), “Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão”. Editora FGV, Rio de Janeiro

FIORINA, Morris P. (1997), “Congress: the keystone of Washington establishment”. Yale University Press, New Haven.

LAMOUNIER, Bolívar. (1994), "A Democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa" in João Paulo dos Reis Velloso (org) Governabilidade, sistema político e violência urbana. José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

LEAL, Vitor Nunes. (1975), “Coronelismo, Enxada e Voto”. Alfa-Omega, São Paulo.

LIMONGI, Fernando e FREITAS, Andréa. (2005), “Migração Partidária e Comportamento Legislativo”. Trabalho apresentado no 29º Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais. Mimeo. Caxambu – MG.

MAINWARING, S. (1991), “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais”. Novos Estudos CEBRAP, n° 29, São Paulo.

MAYHEW, David R. (1974), “Congress. The Electoral Connection”. Yale University Press, New Haven and London.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1996), “Multipartidarismo e Democracia”. Editora FGV, Rio de Janeiro.

_____. (1999), “Sistemas Eleitorais Uma Introdução”. Editora FGV, Rio de Janeiro.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Dados, vol.45, n°.2, Rio de Janeiro.

_____. (2003), “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil”. Dados, vol.46, n°.4, Rio de Janeiro.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. (2001), “O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. Dados, vol.44, n°.2, Rio de Janeiro.

_____. (2007), “O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil”. Revista de Economia Política, vol. 27, n° 4 (108), pp. 664-683.

PEREIRA, José Matias (2003), “Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil”. Editora Atlas, São Paulo.

RICCI, Paolo (2003), “O Conteúdo da Produção legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?”. Dados, vol.46, n°.4, Rio de Janeiro.

_____. (2006), “De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada”. Tese de Doutorado. Mimeo, São Paulo.

SAMUELS, David. (2000) “The gubernatorial coat-tails effect: Federalism and Congressional elections in Brazil”. The Journal of Politics, Vol 62 n°1, pp240-253.

_____. (2002), “Pork Barreling Is Not Credit Claming or Adversing: Campaigning Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil”. Journal of Politics, vol. 64, (3).

SANCHES, Osvaldo M. (1997), “Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins”. Ed. Prisma, Brasília.

SCHIMITT, Rogério, CARNEIRO, Leandro Piquet e KUCHNIR, Karina (1999), “Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais”. Dados, vol.42, n.2, Rio de Janeiro.

STEPAN, Alfred (1975), “Os Militares na Política: As mudanças de padrões na vida brasileira”. Editora Artenova, Rio de Janeiro.