

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na
Câmara dos Deputados Brasileira

Lara Mesquita

São Paulo, 2008

Lara Mesquita

**Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na
Câmara dos Deputados Brasileira**

Dissertação apresentada a Faculdade de Filosofia
Letras e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de
Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi

São Paulo, 2008

Aos meus pais, Sonia e Wilson,
de quem herdei o gosto pelos temas da política.

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram direta ou indiretamente para o desenvolvimento dessa dissertação. Sem o apoio delas esse trabalho não teria sido possível.

Sou grata à CAPES pela bolsa concedida, que permitiu a minha dedicação a essa pesquisa. Agradeço também o apoio dos funcionários da secretaria do Departamento de Ciência Política da USP, em especial a Rai e Vivian.

Ao Fernando, meu professor e orientador, com quem tive o privilégio de conviver desde o início da graduação, agradeço pelos estímulos constantes, por ter me acompanhado de perto ao longo dessa pesquisa, pela valiosa ajuda com os dados, pela leitura sempre minuciosa, pela paciência e pela formação.

A Marta Arretche e George Avelino, meu agradecimento pela leitura atenta e comentários durante o exame de qualificação.

Essa dissertação foi escrita no ambiente do CEM/Cebrap. Agradeço aos meus colegas, em especial a Miranda Zoppi, Renata Bichir, Renata Gonçalves, Camila Saraiva, Sandra Gomes e Daniel Vazquez.

A Andréa Freitas, companheira de empreitada, sou grata pela ajuda com os dados e pela constante e estimulante interlocução. Carol, Andreza e Sérgio ajudaram-me em diversas etapas desta pesquisa. Agradeço também a Pedro Neiva pelas dicas metodológicas e a Julio César da Costa, pela ajuda na feitura e organização dos bancos de dados. Sou grata também aos colegas do grupo de orientandos do professor Fernando Limongi pelos interessantes e divertidos encontros, que muito contribuíram para a minha formação.

Edu Marques e Argelina Figueiredo sempre me incentivaram, a eles sou grata pela paciência e pela convivência enriquecedora.

A Maria Hermínia Tavares de Almeida e aos colegas do curso por ela ministrado no DCP-USP no ano de 2007, agradeço pelos debates animados que acabaram por me levar a rever meu objeto de estudo e optar pelo tema abordado na presente dissertação.

Agradeço ainda a amigos queridos que me acompanharam ao longo dessa trajetória e que fizeram a vida em São Paulo mais doce e divertida. Ana, Karol, Naná, Mazé (e família), Luiza, Mari, Cadu, Piero, Vicente, Daniel, Juliana, Adriana, Guilherme, Sandra, Joyce, Júlia Anacleto, Lucas, Rodolfo, Stefan, Olivia, Júlia Di Giovanni, Leandro, Ana Beatriz, Cris, Fabi, Sabrina, Daniel Colombo, Lucas, Lívia e Renato. À Nara, pernambucana querida e companheira de disciplinas, com quem compartilhei alegrias e inquietações, um agradecimento especial.

Não poderia deixar de agradecer a minha família, que sempre torceu muito. Aos meus irmãos queridos, Luisa, Licia e Flavio, que sempre acreditaram e me apoiaram, muito obrigada. Aos meus pais, Sonia e Wilson, sem os quais essa dissertação não seria possível, sou grata pela formação, pelo apoio incondicional, e pelo patrocínio. A Irema, Luana, Alessandro e Lulu, agradeço pelo carinho.

A Júlio, meu amor, agradeço por tornar essa tarefa menos penosa, pela leitura atenciosa, pelo cuidado, pelo companheirismo e por ter sempre os abraços abertos para mim.

Resumo

Esse trabalho aborda a questão da conexão eleitoral no Brasil, sendo o objetivo principal a avaliação do impacto que a execução das emendas individuais que os deputados federais apresentam ao orçamento da União exercem sobre as suas chances de reeleição. As emendas são tradicionalmente associadas à manutenção de uma estrutura arcaica de relação entre políticos e eleitores, baseada em políticas distributivistas que buscariam levar benefícios concentrados à base eleitoral de cada deputado. Para essa pesquisa foram analisadas a execução das emendas individuais nas 50^a, 51^a e 52^a legislaturas, e o desempenho dos deputados que concorreram à reeleição nos pleitos subseqüentes, a saber, 1998, 2002 e 2006. O que o esforço analítico empreendido nesta dissertação indica é que não se pode afirmar que a execução das emendas individuais ao orçamento produza o retorno eleitoral apregoado. Mais do que isso, não foi possível identificar um padrão claro na alocação das mesmas, o que reforça a hipótese de que são múltiplas as estratégias para a alocação das emendas, e variam conforme a ambição de cada parlamentar.

Palavras-Chave: conexão eleitoral, reeleição, arena eleitoral, emendas orçamentárias, câmara dos deputados.

Abstract

This thesis considers the electoral connection in Brazil. Its main goal is to evaluate the impact of the individual budget amendments proposed by federal deputies on their chances of reelection. These amendments are traditionally associated to the maintenance of an archaic structure of relationship between politicians and their electorate, based on distributivist politics that seek to deliver concentrated benefits to the particular constituency of each deputy (pork barrel). This research analyzes the implementation of individual amendments during the 50^a, 51^a and 52^a legislatures, as well as the performance of the deputies that ran for the subsequent elections of 1998, 2002 and 2006. The conclusions of this thesis reveal that the implementation of individual budget amendments does not produce the expected positive electoral return. Moreover, the research did not identify any clear pattern for the allocation of the budget amendments, which strengthens the hypothesis that there are multiple strategies for the allocation of these amendments and that they vary according to the ambitions of each member of the parliament.

Key Words: electoral connection, reelection, electoral arena, budget amendments, chamber of deputies.

Índice

| | |
|---|-----------|
| 1.Introdução | 1 |
| 2. Capítulo I - Do processo Orçamentário Brasileiro..... | 8 |
| 3. Capítulo II - Emendas Individuais e a Conexão entre as Arenas Legislativa e Eleitoral | 15 |
| 3.1 A Arena Legislativa: os termos do debate..... | 15 |
| 3.2 O Foco na Arena Eleitoral..... | 18 |
| 4. Capítulo III - O Universo de Análise | 35 |
| 4.1 Dos Emendantes | 36 |
| 4.2 Das Emendas | 39 |
| 4.3 Análise Descritiva | 41 |
| 4.4 Definição das Variáveis | 50 |
| 4.5 O modelo Econométrico..... | 55 |
| 4.6 Peso relativo dos Municípios | 62 |
| 5. Considerações Finais..... | 71 |
| 6. Bibliografia | 74 |
| 7. Anexo 1 – Modelo Probit de Reeleição e Viés de Seleção (Heckman) | 78 |
| 8. Anexo 2 - Descrição das Variáveis..... | 79 |
| 9. Anexo 3 – Modelos alternativos dprobit | 81 |
| 10. Anexo 4 – Modelos alternativos de Regressão Linear | 86 |

Índice de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Gasto com Investimento no Interior do orçamento | 13 |
| Tabela 2: Distribuição das Emendas por modalidade | 14 |
| Tabela 3 - % de Deputados que não executaram emendas no município onde registrou sua maior votação | 26 |
| Tabela 4 - Número de Deputados Federais que apresentaram emendas ao orçamento | 37 |
| Tabela 5 – Quantidade de anos, no interior da legislatura, que cada deputado emendou o orçamento. | 38 |
| Tabela 6: Valores das Emendas corrigidos para Reais de julho de 2007 | 40 |
| Tabela 7 – Variação per capita na execução orçamentária. 50ª, 51ª e 52ª Legislaturas. Valores em Reais de 2007 | 40 |
| Tabela 8 – Taxa de Reeleição para a Câmara dos Deputados brasileira. | 48 |
| Tabela 9 – Execução Média controlada por decisão de se candidatar e posição em relação ao governo..... | 50 |
| Tabela 10 – Modelo dProbit de Reeleição (98+02+06) | 57 |
| Tabela 11 – Redução Proporcional do Erro | 59 |
| Tabela 12 – Regressão Linear – Diferença de Votos nos pleitos de 1998, 2002, 2006..... | 61 |
| Tabela 13 – Número de Localidades beneficiadas por Emendas Individuais | 62 |
| Tabela 14 – Distribuição das Emendas por Grupo de Municípios..... | 63 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Variação da Execução das Emendas Individuais por Legislatura | 42 |
| Gráfico 2 – Execução <i>Per capita</i> controlada por Partido e Governo..... | 43 |
| Gráfico 3 – Taxa de Execução controlada por Partido e Governo | 44 |
| Gráfico 4 – Execução <i>Per capita</i> controlada por Ano e Posição em relação ao Governo | 46 |
| Gráfico 5 – Execução Média <i>per capita</i> por Posição Eleitoral..... | 49 |
| Gráfico 6 - DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS EXERCÍCIOS DE 1998, 1999 e 2000 | 52 |

1. Introdução

O senso comum dá como estabelecido que parlamentares 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. Os testes empíricos existentes tendem, na realidade, a ser bem menos conclusivos do que seus autores propagam.

O objetivo desta dissertação é questionar estas certezas e expor suas bases frágeis por meio de um teste rigoroso.

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*¹ 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

¹ 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 Deputados², 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.

O objetivo da presente dissertação não é entender as causas da reeleição na Câmara dos Deputados brasileira, mas sim verificar a existência de uma relação entre a execução das emendas que os deputados federais apresentam ao orçamento da União e o sucesso destes nos pleitos subsequentes. Isto é, de fato, a execução das emendas individuais é tão importante para as carreiras parlamentares? Se o peso destas para o sucesso eleitoral dos deputados se mostrar menor do que o suposto usualmente, então a cadeia do argumento se quebra.

As críticas aos incentivos produzidos pelo sistema proporcional de lista aberta, adotado no Brasil, remontam ao período democrático de 1946-1964. Já nesse período, não foram poucos os analistas a relacionar a adoção deste princípio ao estabelecimento de relações clientelistas entre atores políticos e eleitores.

² Ver tabelas 1 e 2, (idem: 235).

Esse debate, interrompido pela ditadura militar, ressurgiu após a redemocratização e ganha novo fôlego com a promulgação da Constituição de 1988. No interior do debate institucional que acompanhou a redemocratização, a idéia de que seria necessário abandonar a representação proporcional e a lista aberta ganhou força.

A principal acusação feita ao sistema proporcional de lista aberta é de que este sistema contribuiria decisivamente para o enfraquecimento dos partidos, uma vez que estimula a competição intrapartidária. A necessidade dos políticos estarem bem colocados no interior da lista partidária para garantir uma cadeira levaria à preponderância de práticas individualistas não só na arena eleitoral como no comportamento desses atores no legislativo. Em outras palavras, a debilidade dos partidos políticos brasileiros seria uma consequência da permissividade, e por esta se entende a representação proporcional de lista aberta, da legislação eleitoral e partidária.

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 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 recebidos³.

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 bastante⁴. 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.

Antes de iniciar o debate sobre a função e importância das emendas parlamentares ao orçamento, é necessário compreender o processo orçamentário brasileiro, as prerrogativas que os parlamentares dispõem sobre o mesmo, e as mudanças que este vem sofrendo desde a promulgação da carta constitucional de 1988, sobretudo as mudanças impulsionadas pela CPI dos “anões do orçamento”. É o que se propõe o próximo capítulo da presente dissertação, em que se mostrará que o espaço deixado para a expressão dos interesses individuais é deveras limitado.

No capítulo dois apresento uma revisão da literatura acerca do debate sobre os usos das emendas individuais no Brasil contemporâneo e os

³ 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.

⁴ 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)

principais testes empíricos realizados. O terceiro capítulo se dedica a apresentação do universo dos dados – quem são os emendantes, qual a magnitude das emendas individuais – e a analisar o papel das emendas como determinante do futuro de suas carreiras políticas, mais especificamente, seu impacto para a reeleição. Por fim, apresento as considerações finais.

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

O que a análise empreendida neste trabalho permite afirmar é que políticos perseguem diversas estratégias para se garantir seu sucesso nas urnas e, ao contrário do que diz o senso comum, a execução orçamentária não parece estar entre as mais importantes.

2. Capítulo I – Do processo Orçamentário Brasileiro

O processo orçamentário, ou melhor, a forma como os parlamentares participam deste processo, é parte essencial da argumentação da fragilidade partidária brasileira. As leis eleitorais e a lista aberta geram incentivos ao individualismo e ao distributivismo. O distributivismo define-se pela provisão de políticas de um tipo muito específico, quais sejam, aquelas em que benefícios tangíveis e claramente identificáveis são implementados. Os beneficiados constituem um subgrupo específico da população que sabe identificar claramente quem foi o responsável pela aprovação daquelas políticas e por isto mesmo retribui com votos, reelegendo o político que o beneficiou.

Para este tipo de argumento, políticos estabelecem relações diretas com seus eleitores (relações diretas e pessoais contrapondo-se às relações partidárias). Os políticos seriam pragmáticos, evitando questões ideológicas e divisivas. Todos agiriam da mesma forma, isto é, todos adotariam a mesma estratégia eleitoral.

Este argumento, como é sabido, foi desenvolvido nos Estados Unidos por Mayhew (1974) e Fiorina (1997). Sua adaptação ao caso brasileiro foi feita por Barry Ames (1995) conforme argumentei no capítulo anterior. No entanto, Ames não examina a fundo o processo orçamentário brasileiro. Apenas estipula que as emendas individuais ao orçamento conferem aos parlamentares a possibilidade de influenciar as políticas públicas.

Neste capítulo 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 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 vinte⁵. Além disto, e mais importante, os recursos passaram a ser distribuídos de forma uniforme pelos parlamentares⁶. 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 2009⁷, 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

⁵ Esse número foi ampliado para 25 em 2008.

⁶ 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.

⁷ 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.

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 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 no próximo capítulo.

3. Capítulo II – Emendas Individuais e a Conexão entre as Arenas Legislativa e Eleitoral

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.

Passarei rapidamente pelo debate que foca a arena legislativa uma vez que o objetivo da presente dissertação não é a importância das emendas para o sucesso do Executivo e sim qual o papel delas na arena eleitoral. São as emendas individuais ao orçamento fundamentais para a reeleição à Câmara dos Deputados no Brasil? Esta é a pergunta central para este trabalho. No entanto reviso o primeiro grupo de trabalhos para contabilizar melhor e dar a devida importância para o segundo conjunto de trabalhos.

3.1 A Arena Legislativa: os termos do debate

Atualmente, na ciência política brasileira, poucos discordariam da afirmação de que o Executivo brasileiro é preponderante. As discordâncias se referem à forma de se alcançar o sucesso. De um lado se encontram os que têm por pressuposto que o modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão, associado aos incentivos do sistema eleitoral brasileiro (proporcional de lista aberta), acarretaria em um sistema instável, baseado no atendimento dos interesses individuais dos

políticos para funcionar. Seria necessário oferecer aos parlamentares benefícios tangíveis, fazer concessões aos interesses eleitorais destes, para obter a cooperação com o Executivo. Esses benefícios seriam as execuções das emendas orçamentárias, uma vez que estas implicariam na adoção de uma política distributivista, fundamental para pôr em marcha e assegurar os vínculos diretos entre políticos e eleitores. A existência desses vínculos seria condição *sine qua non* para o triunfo das carreiras políticas dos parlamentares brasileiros. Os principais defensores dessa linha de explicação são Ames (2003) e Pereira & Mueller (2002 e 2003). Essa interpretação é claramente influenciada pelo modelo distributivista americano, e tenta transpor sua lógica para o caso brasileiro, a despeito das inúmeras diferenças existentes entre os dois casos.

Do outro lado se encontram os analistas que defendem que o sistema brasileiro funciona devido à concentração de poderes do presidente e dos líderes partidários. Nessa vertente, as emendas orçamentárias deixam ser um mecanismo crucial para o funcionamento do sistema. Os principais representantes são Figueiredo e Limongi (2002 e 2008).

De acordo com Pereira e Mueller (2003)

os legisladores brasileiros têm votado consistentemente seguindo a indicação dos seus líderes partidários não só devido aos poderes legislativo e de controle da 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).

Nessa perspectiva as emendas orçamentárias seriam a “moeda de troca” entre o Executivo e o Legislativo. Seria interessante para o Executivo pelo baixo custo com que este obteria seu objetivo, qual seja, o de angariar apoio para as suas propostas que tramitam pelo Congresso. Seriam atrativas para os parlamentares por proporcionar a estes levar

para suas bases eleitorais os benefícios que lhes renderiam retornos eleitorais. Nesta explicação, os partidos não importariam.

Os autores procuram demonstrar a existência de uma relação de dependência entre execução de emendas parlamentares e reeleição à Câmara dos Deputados. Concluem que “mantidas constantes as demais condições, quanto maior o valor das emendas executadas de um congressista, maiores são suas chances de reeleição” (2002:274)⁸.

O argumento central é que o comportamento partidário na arena legislativa teria por objetivo a obtenção de recursos individuais controlados pelos líderes partidários e pelo Executivo passíveis de serem convertidos em votos na esfera eleitoral.

Cabe fazer uma ressalva ao argumento. Na forma em que é apresentado ele seria válido para explicar a atuação coesa da bancada governista, mas não da oposição. Votar conforme indicam os partidos, nesse caso, é justamente ir de encontro aos interesses do Executivo e se “afastar” dos benefícios por ele controlados.

A outra vertente do debate, aqui representada por Figueiredo e Limongi, argumenta que o comportamento parlamentar coeso e previsível é fruto da centralidade dos partidos nessa arena. Os autores mostram como o processo de elaboração do orçamento é altamente centralizado e não permite que esse seja usado como barganha entre Legislativo e Executivo. Também demonstram que dado o controle do Executivo sobre o processo orçamentário, a lógica das emendas é menos localista e distributivista e mais filiada às prioridades do executivo, ou, em outras palavras, as emendas seguiriam a filiação a programas elencados como prioritários pelo governo, além de a maior parte das despesas com

⁸ Como veremos adiante, a especificação dos modelos econométricos não é assim tão clara. As variáveis utilizadas para medir o impacto das emendas sobre a chance de reeleição não testam, diretamente, esta hipótese.

investimento originadas no Legislativo ter como lócus os estados e não os municípios (50% X 30%).

Os autores argumentam ainda que em anos de crise econômica o orçamento sofreu cortes com vistas ao cumprimento da política macroeconômica e que tal variação não afetou o apoio parlamentar da base do governo. Isto é, a despeito destes cortes terem restringido o acesso parlamentar aos recursos orçamentários o comportamento em plenário se manteve constante. Concluem que se o orçamento for o único mecanismo dos políticos para a construção ou manutenção dos vínculos pessoais com suas bases, esses vínculos serão então frágeis e insuficientes para influenciarem de forma decisiva a competição eleitoral.

A revisão do debate acerca da arena legislativa não teve a intenção de argumentar ou defender uma ou outra posição. O objetivo foi apenas o de ressaltar a importância e lugar ocupado pela execução das emendas individuais no debate acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Tanto Pereira e Mueller como Figueiredo e Limongi afirmam que o Executivo conta com o apoio da maioria dos legisladores. Diferem, no entanto, quanto aos meios como esse apoio é obtido. Se a liberação de verbas para a execução das emendas individuais é ou não o meio privilegiado para se obter este apoio. Para os que defendem que sim, o passo seguinte é demonstrar porque as emendas individuais seriam tão valorizadas pelos deputados, ponto a que me dedico a seguir.

3.2 O Foco na Arena Eleitoral

O debate travado com foco na arena eleitoral se aproxima mais da discussão que proponho e, por isso, me deterei mais minuciosamente sobre ele. Os principais trabalhos com esse foco 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”, Ames apresenta seu teste empírico em dois passos. Inicialmente apresenta um modelo que pretende verificar a possibilidade, por município, de que um deputado que se candidata à reeleição em 1990 aloque ali emendas ao orçamento (2003:114). O segundo passo apresenta um modelo que tem por objetivo mensurar o que determina a vitória eleitoral no Brasil no pleito de 1990. Seu pressuposto, como dito anteriormente, é que as emendas individuais são importantes para garantir a vitória eleitoral.

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.

Ames cria uma tipologia dos deputados federais brasileiros com base na distribuição geográfica dos seus votos (2003:65). Duas dimensões são levadas em conta: a primeira refere-se à distribuição dos votos de cada parlamentar entre os municípios do estado que concorre, classificando-os como *concentrados* ou *dispersos*. Os deputados do tipo “concentrado” concentrariam a sua votação em poucos municípios, em sua maioria, contíguos espacialmente. Os parlamentares de tipo “disperso” teriam sua votação espalhada por todo o distrito eleitoral, ou seja, por todo o estado. A segunda dimensão diz respeito ao peso da votação do deputado para cada município. Nessa dimensão, os deputados são classificados como *dominantes* ou *compartilhados*. O caso *dominante* se refere ao caso em que um parlamentar dominaria o mercado eleitoral em um dado município, ou seja, sua votação representaria parte significativa dos votos de um dado município. O caso *compartilhado* refere-se aos deputados que teriam sua votação concentrada em municípios onde outros deputados também concentrariam suas votações, e assim nenhum deles teria o “controle do mercado eleitoral”.

Segundo Barry Ames o padrão de distribuição dos votos *concentrado-dominante* é o predominante (Idem:66), 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.

Embora o autor afirme que “os votos recebidos em 1986 são a variável que melhor prevê o sucesso eleitoral” (2003:126) em seu teste econométrico, as emendas seriam responsáveis por aumentar os votos dos Deputados na Bahia, Nordeste, Minas Gerais e no Sul do Brasil. E este efeito se daria principalmente nos municípios onde os parlamentares são *dominantes*, ou seja, onde controlam a maior parte dos votos do município. Por isso mesmo, Ames afirma que nas capitais e em grandes centros urbanos, locais onde muitos deputados dividem os votos, as emendas não teriam impacto sobre a disputa por votos. Ainda de acordo com o autor, em São Paulo e no Rio de Janeiro, devido à baixa incidência de deputados dominantes, as emendas ao orçamento teriam baixo impacto na busca por votos. Não deixa de ser interessante que a hipótese não encontre apoio em todos os distritos eleitorais.

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 constituinte, é conhecido como o momento em que os deputados estavam aprendendo a usar esse instrumento, uma vez que durante a ditadura militar era vedado ao Legislativo alterar a lei orçamentária (elas foram apenas 8 mil em 1989, contra 72 mil em 1992, segundo o próprio autor). Nesse período, o processo orçamentário era extremamente restrito, e apenas um pequeno grupo de parlamentares tinha acesso aos benefícios das emendas. Esse

cenário 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.

Como ressalta o próprio autor, no período entre a aprovação da Constituição de 1988 e o famoso escândalo dos Anões do Orçamento (1993), a lógica que regia o processo orçamentário era centralizada em bases não partidárias. Um grupo de deputados de pouca expressão nacional passou a controlar a CMO e a partir dela montou um esquema sofisticado de corrupção. As emendas que passavam pela CMO favoreciam certas empresas da construção civil e, em troca, estas empresas pagavam propina aos parlamentares que a controlavam. Nesse período, o grupo beneficiado era extremamente restrito (um núcleo de 7 deputados, os “anões” ao qual se somava um segundo grupo, que ainda assim não chegava a somar 20 nomes) e, de acordo com Ames, a propina recebida era revertida em compra de votos direta ou indiretamente (através de pequenos favores a eleitores individualmente ou da compra do apoio de “intermediários”. Seriam esses intermediários, os “cabos eleitorais”, que controlariam os votos de grupos de eleitores). (2003:82)

Em segundo lugar, 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.

Para a operacionalização do teste empírico, dividem-no em duas etapas. Primeiro verificam se o comportamento parlamentar no interior da Câmara dos Deputados interfere nas chances de ver as emendas individuais executadas, para em seguida testar se as emendas têm impacto sobre as chances de reeleição. É sobre este segundo modelo que me vou debruçar.

O modelo apresentado pretende mensurar em que medida a alocação de emendas se converte em retorno eleitoral. Isto é, quais variáveis impactam significativamente nas chances de reeleição dos Deputados Federais que se recandidataram em 1998. Pereira e Mueller utilizam em seu modelo as seguintes variáveis: valor em reais das emendas executadas de cada parlamentar, alocadas no principal colégio eleitoral – *pork*; número de emendas alocadas no principal colégio eleitoral, “mas não necessariamente executadas” (idem:760) – *NºEmenda*; gastos na campanha na eleição de 1998 declarados ao TSE – *gastos98*; e apoio às matérias de interesse do presidente que tramitaram na Câmara durante a legislatura – *Vota Presidente*.

O modelo proposto pode ser criticado de muitas formas. Primeiro, a decisão de incluir no modelo apenas as emendas alocadas no município em que cada parlamentar registrou sua maior votação parece duvidosa e enfraquece o argumento dos próprios autores, uma vez que estes não apresentam argumentos para sustentar que o retorno eleitoral de uma emenda executada varie de acordo com o local em que foi executada e, muito menos, desta relação com a concentração de votos. Não que não

existam ou não possam ser invocados, mas precisam ser justificadas relações para tanto, e as justificativas têm conseqüências para como estas relações são modeladas.

Há, portanto, implicitamente, uma teoria sobre as estratégias eleitorais dos deputados. A variação encontrada, desta forma, dependerá mais do uso da estratégia correta (ter emendas executadas onde registrou a melhor votação) do que do retorno *per se* das verbas executadas.

Na realidade, como em Ames, a relação de uma área geográfica no interior do distrito (o estado) atende a necessidade de aproximar as práticas correntes no sistema político brasileiro e as práticas dominantes nos Estados Unidos.

A justificativa, apresentada pelos autores, para se trabalhar com esses municípios é que

na sua grande maioria, os parlamentares fazem uso dessa prerrogativa apresentando emendas individuais com políticas cujo objetivo é beneficiar os municípios onde obtiveram maior número de votos na eleição anterior, ou seja, suas bases eleitorais (*pork barrel politics*), como forma de maximizar suas futuras chances eleitorais. (2003:742)

A passagem revela a mesma estratégia subjacente ao modelo de Ames, qual seja, tratar a competição em distritos multinominais como se fossem uninominais, aproximando, pela prática, Brasil e Estados Unidos.

Seja como for, o teste direto da hipótese seria o de entrar na regressão simplesmente o valor executado independente da localização. Se o retorno do valor executado de um município de certo tipo difere do que se passa em outro, então isto implica em distinguir estratégias eleitorais. Isto é, existiriam execuções de emendas mais eficientes do que outras.

A relação entre distribuições de benefícios e retornos eleitorais modelada pelos autores, portanto não é direta. De alguma forma, os recursos alocados no município onde o deputado angariou maior votação

trarão mais votos do que os alocados em outras localidades. O retorno não seria constante, variando de acordo com o tipo de votos obtidos. No entanto, é isto que se pretende demonstrar, pressupõe a existência de uma estratégia eficiente.

Note-se ainda que a variável não testa a relação entre emendas destinadas a um eleitorado e crescimento de votos entre este mesmo eleitorado. As unidades de agregação são distintas. Os votos que contam para a reeleição são obtidos em todo o estado, não se podendo descartar que a votação no município escolhido não tenha se alterado entre as eleições consideradas. Provavelmente, os resultados obtidos estão sendo determinados por fatores intervenientes.

Esta suspeita baseia-se em uma simples inspeção dos dados. A correspondência entre votação e alocação de recursos é bem menor do que a suposta como óbvia e dada pelo modelo dos autores. Pelos meus dados, cuja lógica de construção será exposta no capítulo três, nada menos que 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*, como dito acima, 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 |

Assim, a principal variável do modelo estruturado por Pereira e Mueller, *pork*, isto é, o valor da execução no principal reduto eleitoral, deve conter inúmeras entradas com valor igual a zero, pois parte significativa dos deputados simplesmente não dirige seus recursos para os locais em que foram mais votados. É também questionável incluir as

emendas ao orçamento de 1995 e 1998 no teste. As emendas de 1995 foram aprovadas em 1994, ou seja, o conjunto de parlamentares que podia apresentar emendas é distinto do que se encontrava em plenário em 1995, uma vez que em outubro de 1994 foram realizadas eleições para deputados federais. Um simples teste descritivo indica que os parlamentares que não se encontram no cumprimento do mandato têm menor execução do que os que ocupam uma cadeira. Quanto às emendas de 1998, como os próprios autores demonstram, a maior parte das emendas só é executada no final do ano, isto é, após a eleição. Nesse caso, não é possível utilizá-las para medir *pork* na eleição de 1998.

A segunda variável segue a mesma orientação. Ela supõe que certas estratégias trariam mais retorno do que outras e, como na anterior, trunca as observações das demais estratégias. A medida é pobre. Isso porque é possível que a distribuição de valores por emendas não seja uniforme. Assim, no máximo, e ainda de forma inadequada ou rala, o que se mede é a estratégia individual de cada parlamentar. Se o melhor é pulverizar o quinhão a que tem direito em várias emendas destinadas a diferentes localidades, ou diferentes programas, ou se o melhor é concentrá-lo em um pequeno número de emendas, mas de valor expressivo.

A variável gastos de campanha é uma variável problemática. É notório que os deputados não declaram todos os gastos da campanha. Outro complicador é o acesso à infra-estrutura partidária. É sabido que a distribuição dos recursos partidários não é uniforme entre todos os candidatos. Para não mencionar o acesso à televisão e ao rádio. Como mostrado por Schimitt *et alii* (1999) a distribuição do tempo na televisão entre os candidatos proporcionais é decidida pelos líderes partidários. Os partidos maiores tendem a ter tempo maior de televisão e melhor produção dos programas, o que é um gasto não contabilizado.

A crítica desta variável é feita pelo próprio Pereira em seu artigo com Rennó, (2001), quando recomendam o abandono desta variável dado que

é grande a quantidade de valores ausentes e o conseqüente viés introduzido por essa falta. Enquanto 98% dos que se reelegeram declararam seus gastos, apenas 82% dos que perderam o fizeram. Como foi dito acima, a variância dos gastos de campanha é bem maior exatamente no grupo sub-representado na amostra – os que não se reelegeram. Ou seja, é bem possível que se houvesse uma amostra completa desse grupo, a diferença nas médias poderia ser atenuada. Contudo, qualquer inferência baseada nesses dados não está livre de um sério viés (2001:16).

Todavia, ainda pior do que as falhas apresentadas na definição das variáveis incluídas no teste empírico é a omissão de variáveis importantes, fundamentais para a mensuração dos condicionantes da reeleição, como, por exemplo, medidas da força eleitoral anterior do parlamentar, conforme registrado no trabalho de Ames; a situação dele -- se suplente ou titular; e indicações do contexto político mais amplo, como se pertence ao partido do governador que é eleito quando tenta a reeleição, para ficarmos apenas em um exemplo.

A despeito das falhas apresentadas, ou seja, das importantes ausências no modelo e de estarem mensurando apenas os gastos com emendas na cidade em que cada deputado registra sua maior votação, os autores concluem que

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

Na realidade, como procurei demonstrar analisando as variáveis incluídas no modelo e sua definição, os resultados não autorizam conclusão tão categórica.

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%.

O que merece atenção é a dificuldade em definir as variáveis independentes relacionadas à execução orçamentária.

A clássica hipótese sobre a influência de políticas públicas que oferecem benefícios particulares para localidades específicas (*pork barrel*) também é testada. Será que um deputado que beneficiou sua principal base eleitoral com emendas ao orçamento federal será recompensado eleitoralmente por seus esforços? Três variáveis foram testadas para responder a esta questão. Dois eixos transversais distinguem essas variáveis. O primeiro refere-se à diferença entre *credit claiming* -- representado pelo número de emendas orçamentárias apresentadas individualmente por parlamentar e aprovadas na Lei Orçamentária, mas não necessariamente executadas-- e o valor de fato desembolsado da quantia aprovada na emenda - representado pelo montante total de fundos estipulado pela emenda que foi efetivamente executada pelo governo. O segundo eixo diz respeito à especificação geográfica da emenda. A diferença aqui é entre emendas apresentadas para beneficiar o principal reduto eleitoral do deputado e emendas que beneficiam outros municípios do estado. (idem;10 grifos meus).

Mesmo que se desconsidere esta dificuldade deve-se questionar a operacionalização da variável adotada pelos autores para medir *pork*. Como já se demonstrou aqui, parte significativa dos deputados não executam emendas no município onde registram sua maior votação.

No entanto, a despeito de os autores darem extrema importância à execução no “principal colégio eleitoral” de cada parlamentar, a variável mais robusta do modelo que apresentam é a taxa de execução em todo o estado para cada parlamentar. Assim, há uma distância considerável entre os resultados do modelo e as conclusões que daí são retiradas.

Em 2007 os autores voltam ao mesmo tema, trabalhando agora com duas legislaturas, 1995 e 1999. A especificação do modelo é praticamente a mesma do trabalho de 2001, apenas com um rearranjo do argumento e interpretação de certas variáveis.

Importa frisar os principais resultados, expressos na tabela 4 (2007:681) em que estimam o modelo para as duas legislaturas. Do ponto de vista da execução orçamentária a taxa de execução é a variável mais importante. Todavia, a dificuldade em definir as variáveis independentes resulta em confusão. A despeito de em ambos os trabalhos a taxa de

execução no estado ser, do ponto de vista da execução orçamentária, a variável mais importante, ela recebe denominação diferente em ambos os trabalhos, o que corrobora para confundir ainda mais o leitor.

Enquanto, em 2007 “EMENDAS é uma variável que mede a proporção das verbas executadas pelo poder Executivo das emendas individuais de cada deputado” (2007:674). No artigo anterior EMENDAS “é uma variável contínua que indica o número de emendas aprovadas, mas não executadas” (2001:13).

Seja como for, o fato é que, como no trabalho de Ames, para explicar a reeleição, a variável mais robusta, isto é, cujos níveis de significância são mais altos e estáveis, é a votação anterior do parlamentar. Fato que pediria maior elaboração e um desenho de pesquisa mais sofisticado para definir a importância das emendas para a reeleição. Deputados concorrendo à primeira reeleição mereceriam atenção especial para distinguir os dois fatores concorrentes.

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.

Os autores reconhecem que o cenário político mais amplo é crucial para a definição dos condicionantes a reeleição.

A permissão da reeleição para presidente afetou dramaticamente a forma como disputas eleitorais para o Legislativo são conduzidas no Brasil (2007:665).

Ainda assim, no que se refere ao efeito das execuções das emendas para a reeleição, a sua importância poderia ser defendida caso estas se mostrassem significativas substantiva e estatisticamente.

Mesmo dentro desta perspectiva, o trabalho tem problemas. Em primeiro lugar, pelo número excessivo de variáveis incluídas. Em segundo lugar – e mais importante – pelos imensos problemas de mensuração das variáveis incluídas no modelo. Há sempre uma distância entre o que indica a variável, seu nome, e sua operacionalização. Um bom exemplo disso é a variável “competição”.

A competição foi medida subtraindo os votos de um candidato no município onde ele registrou sua maior votação absoluta pela votação de outro candidato que tenha tido o mesmo município como o *locus* de sua maior votação. Se o resultado encontrado foi positivo, esse “distrito” foi considerado não-competitivo no caso do parlamentar em questão; se o resultado foi negativo, foi considerado como um “distrito” de elevada competição. Trata-se de uma medida não convencional de competição, e é duvidoso que seja eficiente na mensuração que se propõe. Gera-se uma *dummy*, mas o que ela efetivamente mede está longe de ser claro.

Somente duas variáveis se mostram significantes nos modelos apresentados nos dois artigos, a saber, mudar de partido e taxa de execução no estado. Ainda assim, a primeira delas é operacionalizada de modo distinto nos dois modelos.

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.

É interessante notar que no modelo que pretende explicar quais são os condicionantes para a reeleição em 1998, das quatro variáveis que são

significantes a 5%, três delas (ocupar cargos nas comissões permanentes, número de cargos eletivos ocupados no Executivo estadual ou municipal, e mudar de partido no sentido oposto ao da coalizão de governo) são consideradas pelos autores como variáveis nacionais. Já no modelo que pretende explicar os condicionantes à reeleição na amostra conjunta de 1998 e 2002, das seis variáveis significantes a 5%, três são consideradas nacionais, a saber, o número de mudanças de partido, fazer parte de comissão permanente e ser empresário. Apenas pertencer a comissão permanente apresenta sinal positivo. Mais do que isso, nesse caso, a variável “emendas” é considerada uma medida do impacto do Presidente na eleição proporcional e assim, classificada como nacional.

Ou seja, embora afirmem que a arena local é preponderante na decisão do eleitor, não é exatamente isso que o resultado do teste nos diz. Parece que o eleitor se importa sim com a atuação do parlamentar no cenário nacional. A única variável local robusta foi média de execução, que indica a média de execução do total das emendas aprovadas em todo o estado por cada parlamentar.

A análise detida 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. No entanto, como mostrei, os resultados não são tão convincentes, sobretudo porque a especificação das variáveis muda de um artigo para outro e, muitas vezes, variáveis-chave sequer são significantes. Um ponto adicional diz respeito às hipóteses implícitas sobre as estratégias eleitorais. 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.

4. Capítulo III – O Universo de Análise

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.

Assim, como se vê, a delimitação do universo da análise não é trivial. Não há consenso no que diz respeito a quais parlamentares ou a quais emendas devem ser incorporadas a análises desse tipo. A decisão sobre como operacionalizar as variáveis tem impacto no resultado do modelo, o que por si só já diz muito sobre a robustez dos mesmos. Nesta sessão defino o universo da análise e justifico as decisões tomadas acerca da operacionalização das variáveis, além de apresentar o modelo usado e os resultados do teste empírico.

4.1 Dos Emendantes

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 frequência, 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 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

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.

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, como mostra a tabela 4 abaixo.

Tabela 4 - Número de Deputados Federais que apresentaram emendas ao orçamento

| Ano | Universo | % Emendantes | Titulares | Suplentes | Total |
|------------|-----------------|---------------------|------------------|------------------|--------------|
| 1996 | 513 | 86,35 | 413 | 30 | 443 |
| 1997 | 513 | 95,91 | 449 | 43 | 492 |
| 1998 | 513 | 95,32 | 415 | 74 | 489 |
| 1999 | 513 | 94,93 | 433 | 54 | 487 |
| 2000 | 513 | 99,42 | 477 | 33 | 510 |
| 2001 | 513 | 99,22 | 480 | 29 | 509 |
| 2002 | 513 | 99,42 | 449 | 61 | 510 |
| 2003 | 513 | 99,81 | 472 | 40 | 512 |
| 2004 | 513 | 99,42 | 480 | 30 | 510 |
| 2005 | 513 | 100 | 481 | 32 | 513 |
| 2006 | 513 | 100 | 453 | 60 | 513 |

A tabela seguinte traz a frequência com que cada parlamentar emendou o orçamento ao longo da legislatura que exerceu mandato.

Tabela 5 – Quantidade de anos, no interior da legislatura, em que cada deputado emendou o orçamento.

| Legislatura | 4 anos | 3 anos | 2 anos | 1 ano | Total Emendantes |
|-------------|--------|--------|--------|-------|------------------|
| 1995 | 351 | 81 | 101 | 62 | 595 |
| 1999 | 432 | 44 | 67 | 47 | 590 |
| 2003 | | 454 | 62 | 50 | 566 |

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.

4.2 Das Emendas

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 51^a 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. Para tanto incluí apenas os deputados que tiveram suas emendas aprovadas.

Tabela 7 – Variação per capita na execução orçamentária. 50ª, 51ª e 52ª Legislaturas. Valores em Reais de 2007

| Ano | Média | Máximo | Mínimo | Média Titulares | Média Suplentes |
|-------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| 1996 | 833.037,65 | 2.982.952,50 | 0 | 830.636,63 | 866.091,63 |
| 1997 | 1.760.803,08 | 2.865.712,50 | 0 | 1.760.959,07 | 1.759.174,24 |
| 1998 | 1.300.765,15 | 2.791.990,14 | 0 | 1.320.748,57 | 1.188.695,94 |
| 1999 | 767.914,17 | 2.583.124,50 | 0 | 773.677,37 | 721.701,91 |
| Legislatura 1995 | 1.165.630,01 | 2.982.952,50 | 0 | 1.171.505,41 | 1.133.915,93 |
| 2000 | 1.470.013,70 | 2.449.134,00 | 0 | 1.469.514,57 | 1.477.228,40 |
| 2001 | 2.069.479,56 | 2.989.428,00 | 0 | 2.069.814,70 | 2.063.932,49 |
| 2002 | 1.942.194,20 | 2.656.084,00 | 0 | 1.956.063,77 | 1.840.105,01 |
| 2003 | 972.274,00 | 2.355.616,00 | 0 | 982.941,42 | 846.398,46 |
| Legislatura 1999 | 1.613.490,36 | 2.989.428,00 | 0 | 1.619.583,62 | 1.556.916,09 |
| 2004 | 1.986.138,82 | 2.774.094,07 | 111.327,70 | 1.984.164,06 | 2.017.734,96 |
| 2005 | 2.830.393,11 | 3.692.335,50 | 0 | 2.822.088,45 | 2.955.222,59 |
| 2006 | 2.999.177,75 | 5.001.248,73 | 0 | 3.017.825,74 | 2.858.385,43 |
| Legislatura 2003 | 2.605.236,56 | 5.001.248,73 | 111.327,70 | 2.608.026,08 | 2.610.447,66 |

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.

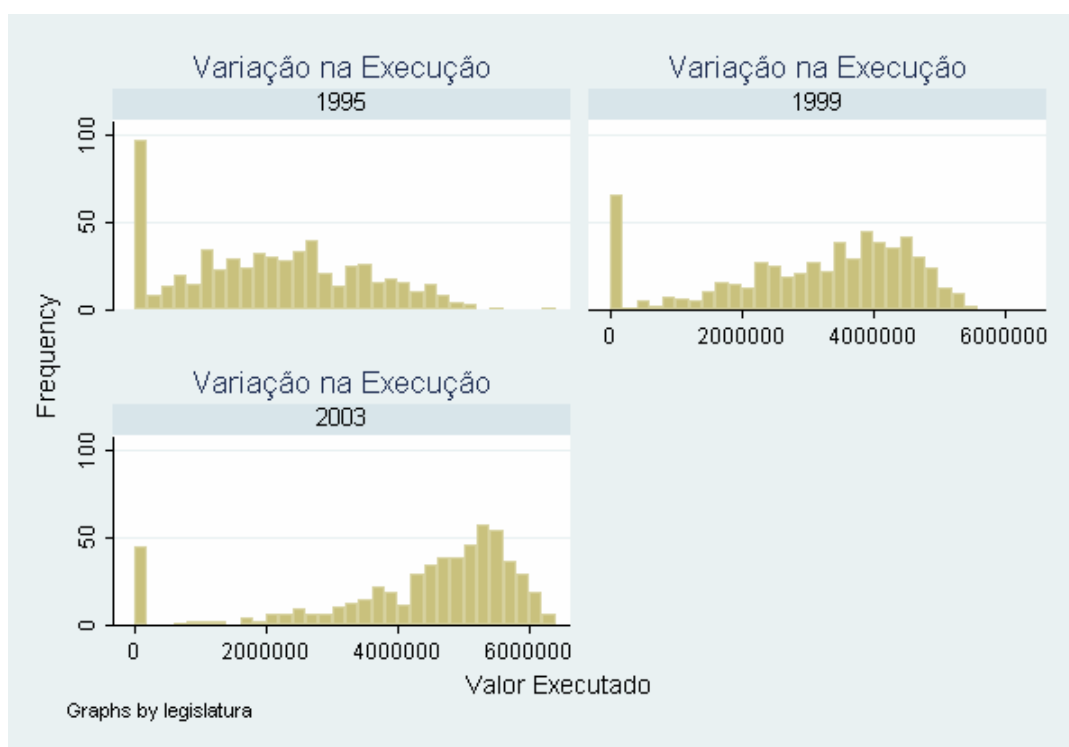
Está evidente que existe variação na liberação das emendas parlamentares ao orçamento. Essa variação não é explicada pela posição do parlamentar, se titular ou suplente. Cabe agora verificar o que explica essa variação e se de fato, conforme afirmação corrente existe uma relação entre a liberação das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

4.3 Análise Descritiva

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.

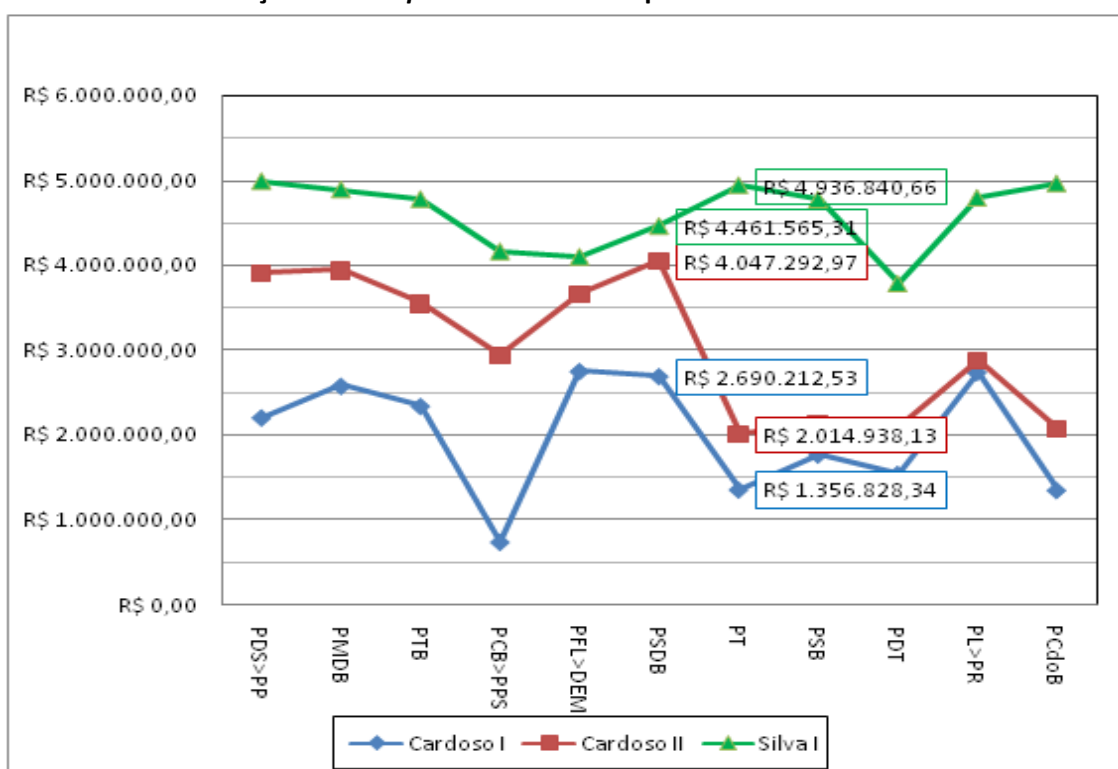
Gráfico 1 – Variação da Execução das Emendas Individuais por Legislatura



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 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



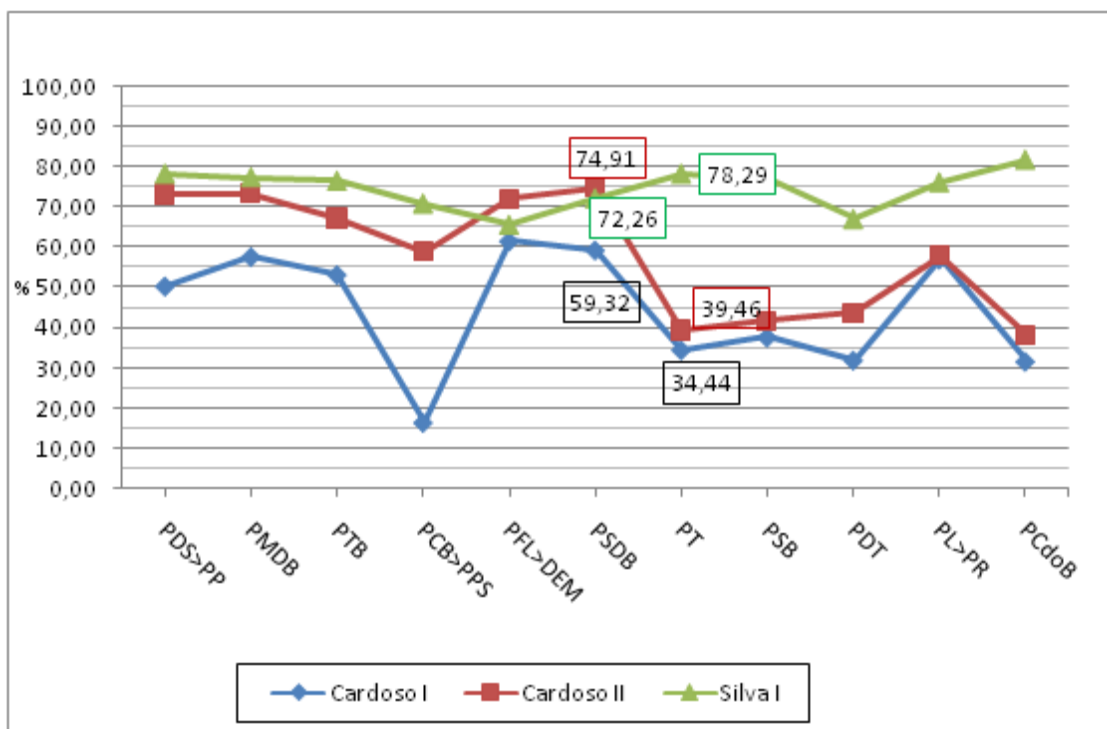
Quando observamos a taxa de execução, apenas se confirma o que mostra o gráfico anterior. A distância entre oposição e coalizão cai consideravelmente. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso

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

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



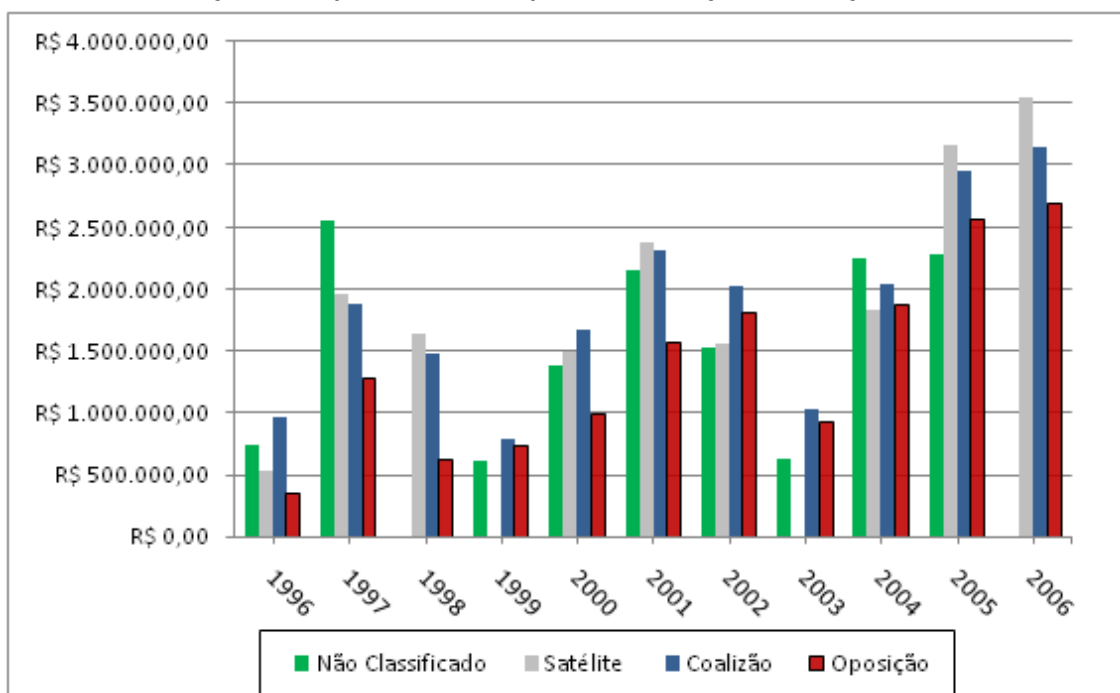
Ao abrirmos os dados relativos à execução ano a ano¹² fica claro como não é constante a diferença entre a execução *per capita* da coalizão e da oposição. Durante os quatro anos do governo Silva, a distância entre coalizão e oposição foi consideravelmente inferior à tendência observada nos dois governos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

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.

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.

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

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 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 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

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/>

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

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 |
| 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 |

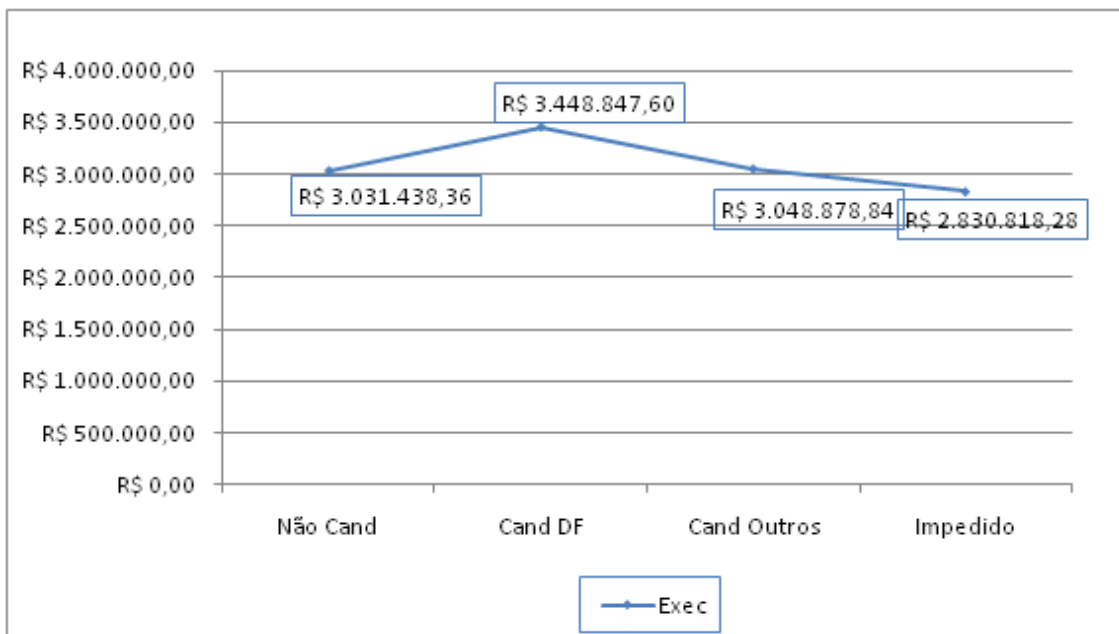
Fontes: TSE, TREs

Elaboração: LEEX-IUPERJ

O próximo passo é verificar como se comporta a execução orçamentária dada a decisão de concorrer à reeleição, concorrer a outro cargo ou não concorrer. Nesse caso são excluídos os parlamentares que estão impossibilitados de concorrer a qualquer cargo na eleição em questão. É o caso dos parlamentares que morreram, dos que foram cassados, elegeram-se prefeitos nas eleições intermediárias ou que

assumiram cargos no judiciário, mais freqüentemente no Tribunal de Contas.

Gráfico 5 – Execução Média *per capita* por Posição Eleitoral



O valor médio executado entre os deputados que decidem não concorrer à reeleição, nem a nenhum outro cargo, foi de R\$3.031.438,36 frente a R\$3.401.225,52 dos deputados que se candidatam a algum cargo, qualquer que seja. Conforme mostra o gráfico acima, o valor médio executado dos candidatos à reeleição é maior que o registrado tanto pelos não candidatos quanto pelos que decidem concorrer a outros cargos¹⁷.

Observando essa variação entre coalizão de governo e oposição, encontramos que a situação se mantém praticamente a mesma. Mais uma vez a diferença é explicada pela posição em relação ao governo.

¹⁷ Os outros cargos em questão são: Presidente, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Senador, Suplente de Senador, Deputado Estadual e Deputado Distrital.

Tabela 9 – Execução Média controlada por decisão de se candidatar e posição em relação ao governo

| Posição na Eleição | Governo | Satélite | Oposição |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Não Candidato | R\$ 3.312.887,22 | R\$ 2.281.001,77 | R\$ 2.425.062,53 |
| Candidato a Dep. Federal | R\$ 3.651.651,10 | R\$ 3.398.792,91 | R\$ 2.920.637,16 |
| Candidato a Outros Cargos | R\$ 3.317.768,05 | | R\$ 2.698.954,52 |
| Impedido de Concorrer | R\$ 3.003.585,21 | | R\$ 2.305.872,62 |

*Valores corrigidos para R\$ de julho de 2007.

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.

4.4 Definição das Variáveis

Identificadas as dificuldades e os problemas nos testes empíricos dos principais trabalhos que versam sobre o tema, e apresentadas a definição e descrição do universo dos dados, faz-se necessária a formulação de um modelo melhor especificado e que dê conta dos principais pressupostos teóricos que influenciam as chances de reeleição para a Câmara dos Deputados brasileira.

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).

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

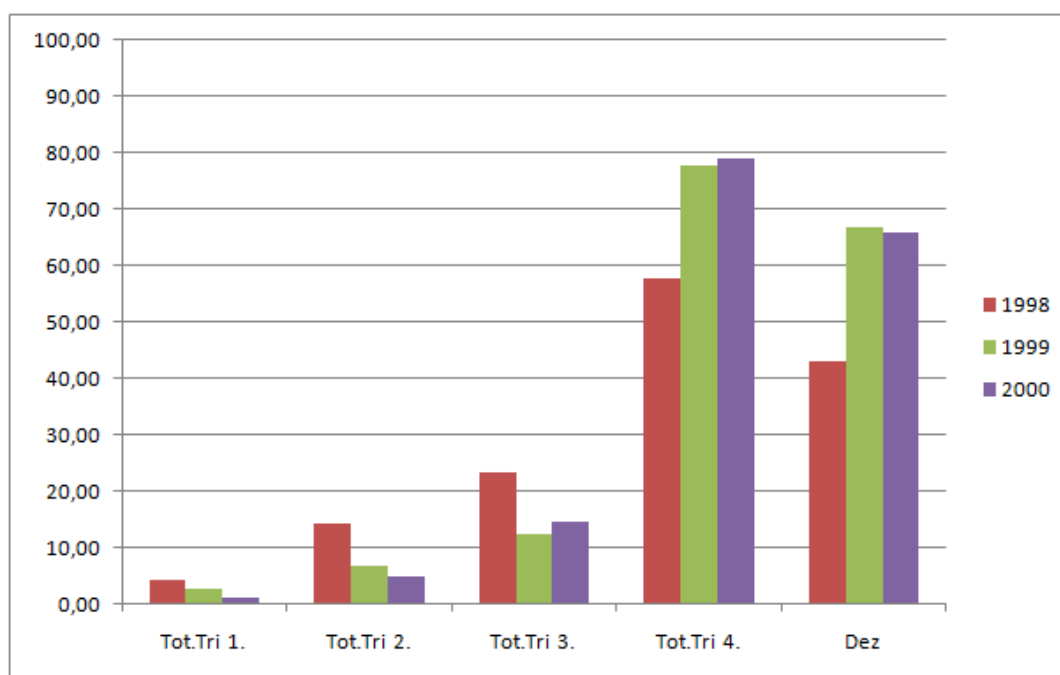
$$\begin{aligned} \text{Ser Reeleito} = & b_0 + b_1 \text{titular} + b_2 \text{exec} + b_3 \text{pqe} + b_4 \text{partgov_eleito} \quad (2) \\ & + b_5 \text{migra} + b_6 \text{depend_idh} + b_7 \text{pos_gov} + b_8 \text{calouro} + \\ & b_9 \text{calouro} * \text{exec}, \text{ onde:} \end{aligned}$$

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

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



* 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.

¹⁸Até a data da entrega desta dissertação ainda não havia conseguido atualizar esses dados junto à Secretaria do Tesouro para os demais anos.

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-M¹⁹. Espera-se que os deputados mais dependentes 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 órbita 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,

¹⁹ 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.

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*²⁰ 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.

4.5 O modelo Econométrico

Como já dito, a simples análise descritiva dos dados não se mostrou suficiente para entendermos os efeitos da execução orçamentária sobre as chances de reeleição dos deputados federais brasileiros, tornando, assim, necessário o uso de testes estatísticos mais sofisticados. Nesta seção apresento o resultado do teste econométrico realizado. Os dados foram organizados de forma que cada deputado, em cada legislatura, represente uma linha na tabela. Isso porque pretendo obter uma resposta mais geral e não uma explicação caso a caso. A especificação do modelo assume que execução orçamentária produz retorno eleitoral independente da sua distribuição pelo distrito eleitoral.

²⁰ 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.

Para controlar um possível efeito de viés de seleção, ou seja, para ter certeza de que os deputados que disputam a reeleição não são aqueles que, justamente, obtiveram maiores taxas de execução do orçamento, isto é, para ter certeza que a decisão de se candidatar não é ditada pela execução do orçamento, caso em que em se estimando um modelo apenas com os candidatos à reeleição o efeito da execução sobre as chances de reeleição seria sub-estimada recorri ao modelo de dois estágios proposto por Heckman (1979). O modelo é executado por meio da estimativa conjunta de duas equações. 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 1, 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.

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 anterior²¹.

²¹ 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.

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.

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, que se encontram no Anexo 3. O resultado é basicamente o mesmo: execução nunca apresenta significância estatística, e a medida de força eleitoral – proporção do quociente eleitoral – sempre apresenta.

A tabela 10 abaixo mostra o quanto o modelo melhora a predição do resultado (PRE), ou o quanto diminui do erro. Leoni (2002) explica de forma muito clara como interpretá-la, cito:

“Vamos supor que, em determinada votação, em uma assembléia com 100 representantes, 80 votaram “Sim” e 20, “Não”. Sem nenhum modelo matemático ou sabedoria política, um observador poderia fazer a predição de que todos votaram igual e acertar 80% dos votos (errando 20%). Parece claro que, para um modelo qualquer ter realmente alguma capacidade explicativa, ele terá que acertar mais do que essa predição ingênua. Por isso, criou-se uma medida chamada redução proporcional do erro, ou PRE. Ela é definida como $\% \text{ erros ingênuos} - \% \text{ erros com o modelo} / \% \text{ erros ingênuos}$. No caso:

$$\text{PRE} = (\text{Votos da Minoria} - \text{Erros feitos pelo MODELO}) / \text{Votos da Minoria}$$

Se, no exemplo anterior, o modelo acerta 90% dos casos (ou seja, erra 10%), o PRE será de $(20\% - 10\%) / 20\% = 50\%$. Ou seja, o modelo reduz os erros em 50%” (2002:368).

Calculando a redução proporcional de erro, o PRE, para o modelo apresentado, verificamos que o modelo reduz os erros em aproximadamente 11%, como demonstro abaixo:

Tabela 11 – Redução Proporcional do Erro

| | |
|----------------|--------|
| Erro Ingênuo | 33,15% |
| Erro do Modelo | 28,64% |
| PRE | 13,59% |

Pode-se concluir que o modelo não apresenta resultados expressivos e que, portanto, o papel da execução orçamentária para explicar a reeleição é no mínimo modesto. Passemos então a uma segunda tentativa. 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 pleitos²².

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

²² 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.

4.6 Peso relativo dos Municípios

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 localidades²³ 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

²³ Esses dados se referem a todas as localidades passíveis de receber emendas, como estados e regiões, e não apenas os municípios.

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 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.

Vejamos alguns exemplos de deputados que traçam diferentes estratégias de sobrevivência eleitoral e ambição política.

Luiz Lindbergh Farias Filho elegeu-se deputado federal pela primeira vez em 1994. Eleito pelo PCdoB/RJ com 57.544 votos, sua maior votação em um único município aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, que foi responsável por 64,4% de todos os seus votos. Lindbergh viu executados nessa legislatura apenas R\$ 1.338.921,68 das suas

emendas individuais, o que representa uma taxa de execução de 23,2%. Apenas 3 das suas emendas ao orçamento foram executadas, sendo que uma de abrangência nacional, uma em Campos dos Goytacazes e uma em Itaguaí. Lindbergh obteve menos de 1% dos seus votos tanto em Campos quanto em Itaguaí em 1994. Já os votos dele não representam, sobre o comparecimento dos municípios, sequer 0,5% em 1994. É difícil supor que o deputado estivesse premiando sua base eleitoral, uma vez que esses municípios sequer figuravam entre os 10 principais colégios eleitorais para Lindbergh.

Apesar de aumentar sua votação em 1998, o deputado, que desta vez concorreu pelo PSTU, não se reelegeu porque o partido não atingiu o quociente eleitoral. Em 2002, Lindbergh concorre novamente a uma cadeira na Câmara dos Deputados, dessa vez pelo PT, e se elegeu com 83.468 votos, a maior votação registrada nas três eleições que disputou. A cidade do Rio de Janeiro é, mais uma vez, sua principal fonte de votos.

Observando a alocação e execução das emendas de Lindbergh na legislatura 2003, verificamos que sua estratégia de alocação das emendas se alterou. Todas as suas emendas são alocadas em um único município, Nova Iguaçu, na baixada fluminense. Em 2004, Lindbergh Farias elege-se prefeito de Nova Iguaçu. A taxa de execução das emendas do deputado subiu para 86,3%. O desempenho eleitoral de Lindbergh em Nova Iguaçu em 2002 havia sido pífio. Foram 3.043 votos, o que representou 3,65% dos votos do candidato e 0,78% do comparecimento do município.

Não se pode creditar a eleição de Farias para a prefeitura de Nova Iguaçu à execução das emendas ali alocadas. Os dois orçamentos que teve oportunidade de emendar antes de renunciar ao posto para assumir a prefeitura, a saber, 2004 e 2005, sequer tiveram tempo de ser executados antes da eleição de 2004. Isso porque, como demonstrado anteriormente, a execução das emendas orçamentárias se concentram no último trimestre de cada ano. Com isso quero dizer que não é factível supor os benefícios

levados através das emendas ao município tenham tido efeito direto na disputa eleitoral de 2004 e expliquem a sua eleição para a prefeitura.

Segundo relato do ex-deputado federal José Carlos Elias (PTB-ES), que adotou estratégia semelhante à de Lindbergh Farias, a alocação das emendas na cidade onde pretendia se candidatar a prefeito (o que fez com sucesso) tinha por objetivo permitir-lhe fazer obras durante a futura gestão, visto que a capacidade de investimento do município em questão era muito pequena.

No outro extremo encontram-se os deputados que simplesmente não apresentam emendas. Alguns assumem secretarias estaduais, municipais ou ministérios, enquanto outros o fazem por opção. É o caso de José Genoíno. Eleito deputado federal pelo PT-SP em 1994 e 1998, o então deputado federal não apresentou emendas. Apesar disso foi o deputado paulista com o maior número de votos nominais em 1998. Sua votação cresceu quase 60% se comparada com 1994 (306.988 ante 192.230). A estratégia adotada foi a de visibilidade nacional. Na toada da CPI do Orçamento se apresenta como um deputado honesto que não faz uso das emendas, vistas pela opinião pública como porta de entrada da corrupção na Câmara dos Deputados.

Renato Casagrande, do PSB do Espírito Santo, elegeu-se em 2002 para seu primeiro mandato como deputado federal com 69.721 (3,94% dos eleitores que compareceram as urnas no estado votaram no deputado). Antes de se eleger deputado federal, Casagrande foi deputado estadual e vice-governador. Do total dos R\$ 10.000.014,00 aprovados em emendas individuais de Casagrande, 76,64% tiveram como unidade o estado. Do valor total do que de fato foi executado, 78,39% correspondem às emendas estaduais. Em 2006, Renato Casagrande elegeu-se senador pelo estado do Espírito Santo, ocupando a vaga conquistada em 1998 pelo hoje governador do estado, Paulo Hartung.

O deputado federal Narcio Rodrigues (PSDB-MG), assumiu na 50ª Legislatura como suplente e nas legislaturas seguintes como titular.

Apresentou emendas ao orçamento em todas as oportunidades que teve, sendo 74 emendas individuais no total. Dessas, 58 foram executadas. Foram 48 emendas apresentadas tendo por *locus* o estado de Minas Gerais, das quais 37 foram executadas. Dos R\$27.371.817,10 que executou em emendas individuais no período, nada menos do que R\$22.512.339,71 teve por destino o estado. Os R\$ 4.859.477,39 restantes foram divididos entre 16 municípios mineiros.

Rodrigues recebeu 27.732 votos em 1994, 67.291 em 1998, 282.938 em 2002 e 152.075 em 2006. À exceção de 2002, sua principal fonte de votos foi Frutal, cidade em que executou R\$549.908,93 em emendas. Sua última emenda em Frutal foi no ano de 2000. Independente disso, a cada nova eleição Rodrigues viu sua votação crescer na cidade de Frutal, sua cidade natal. Ao que tudo indica, o deputado tem outras formas de assegurar votos no seu reduto.

Flávio Arns, deputado pelo Paraná nas 50ª e 51ª Legislatura, apresentou 139 emendas divididas por 88 municípios além do Estado do Paraná. Desses municípios, apenas Dois Vizinhos, Curitiba, Loanda, Maringá e Palmeira foram beneficiados com mais de duas emendas. Dentre os 88 municípios em que alocou emendas, 31 não tiveram suas emendas executadas. Foram executados R\$10.353.473,02, em emendas individuais de Arns, sendo que R\$1.076.462,88 tiveram por destino Curitiba, e R\$750.934,64 foram destinados a Palmeira. Nos demais municípios, o valor foi inferior a quinhentos mil reais. Apenas dois municípios, exceto os que não tiveram nada executado, tiveram execução inferior a cem mil reais, são eles Itapejara D'Oeste e Paranaíba.

Arns teve 42.507 votos em 1994, sendo votado em 348 municípios e tendo recebido mais que mil votos em apenas três, Curitiba, Palmeira e Irati. Em 1998 foi votado em 391 dos 399 municípios paranaenses. Recebeu 81.725, e diminuiu sua dependência eleitoral de Curitiba, que passou a representar 13,3% dos seus votos, ante 30,5 em 1994. No pleito de 1994, apenas 11 cidades respondiam por 50% dos votos de Arns. Esse

número saltou para 29 em 1998. Em 2002, Arns elegeu-se senador pelo PT.

Ciro Nogueira, do Piauí, elegeu-se deputado federal pela primeira vez em 1994. Desde então nunca perdeu uma eleição. À exceção de 2006, quando se elegeu pelo PP (partido ao qual se filiou em 2004), sempre concorreu pelo PFL – DEM. O pai de Ciro Nogueira elegeu-se deputado federal por duas vezes, em 1982 e 1990, sempre com uma votação inferior à recebida pelo filho em sua primeira eleição.

Nogueira elegeu-se em 1994 com 46.938 votos, ocupando a nona das 10 cadeiras em disputa no seu estado, para a 50ª Legislatura. A maior votação do deputado nessa eleição --e nas demais em que concorreu-- foi registrada em Teresina. Ainda assim, a capital piauiense não recebeu, durante toda a legislatura, nem uma das 58 emendas individuais ao orçamento apresentadas pelo autor. Nogueira distribuiu suas emendas entre 30 municípios, sendo que apenas 20 deles viram suas emendas executadas.

O município de Cocal foi o maior beneficiário das emendas individuais ao orçamento de Ciro Nogueira nessa legislatura: R\$634.131,54. Cocal respondeu por 9% dos votos de Nogueira em 1994 e 6% em 1998. A sua votação diminuiu, em números absolutos, em 1.568 votos na cidade.

Em 1998, Ciro Nogueira reelegeu-se com 44.408 votos, cerca de 2.500 votos a menos do que teve em sua primeira eleição. Neste pleito o deputado preenche a última das 10 cadeiras em disputa no estado. Na 51ª Legislatura o parlamentar apresentou 21 emendas distribuídas entre 16 localidades, 15 municípios e o estado do Piauí. A maior parte tanto do valor apresentado quanto executado se referiam às cinco emendas de alcance estadual. Apenas oito municípios viram suas emendas executadas. Dentre esses não se encontram nem um dos cinco municípios de melhor desempenho eleitoral de Nogueira.

A despeito de diminuir o número de localidades beneficiadas, Nogueira reelege-se para a 52ª Legislatura mais do que quadruplicando os seus votos. Recebeu nada menos do que 183.718 votos no estado, distribuídos por 216 dos 222 municípios piauienses. Nessa Legislatura o parlamentar apresenta apenas 11 emendas, sendo que 8 delas têm por *locus* o estado do Piauí e 3 a região Nordeste. É nessa legislatura que verifica também a sua maior taxa de execução, 75% (ante 68% na 51ª e 70% na 50ª legislatura). Em 2006, mais uma vez, Ciro Nogueira reelege-se, ocupando, desta feita, a terceira posição dentre os mais votados do estado.

Considerando os exemplos de parlamentares que têm diferentes ambições e fazem distintos usos das emendas, e a descrição da distribuição das emendas pelos diversos municípios, e os resultados dos testes econométricos, não restam dúvidas: os parlamentares possuem diversas estratégias de alocação das emendas e possuem distintos objetivos com as mesmas.

Parece claro que deputados recorrem a inúmeras estratégias para se eleger e reeleger. Além disto, 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.

Dada a análise empreendida ao longo desse capítulo, está claro que os parlamentares possuem diversas estratégias de alocação das emendas e que não é tão simples, ou direta, a relação entre prover benefícios e receber votos.

5. 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.

O que a análise empreendida ao longo da presente dissertação permite afirmar é que, ao contrário do que apregoa Barry Ames, não existe uma estratégia dominante e mais eficiente entre os parlamentares para garantir o sucesso eleitoral, qual seja, a de concentrar votos em poucos municípios e dominá-los, tornando assim a barreira de entrada para outros políticos tão altas que seriam inviáveis. O que a breve incursão sobre a alocação das emendas dos parlamentares evidencia é que cada parlamentar adota estratégias próprias para garantir o sucesso nas urnas, estratégias essas que variam conforme a trajetória política individual de cada um e suas ambições. Mais importante, esse trabalho apresenta testes empíricos que evidenciam que, ao contrário do que se acreditava e do que noticia a grande imprensa, a execução orçamentária não parece estar entre as estratégias mais importantes para garantir o sucesso eleitoral. Não se pretende aqui negar que elas sejam importantes, basta conversar com um deputado para se ter a idéia da importância que eles atribuem às emendas para a sua sobrevivência política. A incógnita permanece. O objetivo foi mais o de desmistificar a importância delas.

Por outro lado, 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.

6. 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.

LEONI, Eduardo. (2002), “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”. Dados, vol.45, n°.3, Rio de Janeiro.

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.

7. Anexo 1 – 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.

8. Anexo 2 - Descrição das Variáveis.

Em testes alternativos, outras variáveis foram incluídas ao modelo. Os testes alternativos encontram-se nos Anexos 3 e 4. Para a melhor compreensão deles, faz-se necessário conhecer a definição das demais variáveis.

Concentração é uma variável contínua que mede o peso eleitoral do município onde o parlamentar foi mais votado, ou seja, indica que proporção dos votos desse parlamentar veio de um único município. A hipótese levantada pela literatura, Ames sobretudo, é a de que quanto mais concentrada for a votação de um candidato menores serão as suas chances de sucesso eleitoral.

Partgov_exerc é uma variável dicotômica que indica se o parlamentar pertence ao mesmo partido do governador em exercício no seu estado, ou seja, se ele pertence ao partido do governador que foi eleito na eleição anterior. Foi atribuído valor 1 aos deputados do mesmo partido do governador e valor 0 aos demais. Esta variável busca identificar se o governador exerce influência sobre as escolhas de carreira dos políticos estaduais. Por isso ela está presente apenas na primeira equação.

Influência é uma variável dicotômica a qual foi atribuído valor 1 aos deputados citados pelo DIAP mais de duas vezes em uma mesma legislatura (a analisada) na lista dos “100 Cabeças do Congresso” e valor 0 aos demais. Espera-se que os deputados mais influentes tenham mais chances de se reeleger que os demais.

N_Mandatos indica o número de mandatos já cumprido por cada parlamentar no momento da reeleição. Levam-se em conta os mandatos cumpridos a partir da eleição de 1986 (48ª Legislatura). A suposição é que novatos, deputados que cumprem seu primeiro mandato, possuem menores chances de reeleição do que os veteranos. O número de

mandatos foi contado pelo número de vezes que o parlamentar assumiu uma cadeira na Câmara, independente de ser como Titular ou Suplente. Essa variável está presente apenas na primeira equação, que identifica as distinções entre os parlamentares que decidem buscar a reeleição na Câmara dos Deputados e os que fazem outras opções.

Exec_estmun é uma variável dicotômica a qual foi atribuído valor 1 aos deputados que foram prefeitos e/ou governadores antes de assumir uma cadeira na Câmara dos Deputados pela primeira vez, e zero aos demais. A hipótese é que essa variável impacte positivamente tanto nas chances de se reeleger. Sendo esses deputados políticos tradicionais, que já ocuparam cargos executivos em seus distritos eleitorais, eles teriam uma base eleitoral mais consistente, o que facilitaria a reeleição.

E por fim, Herdeiro é uma variável dicotômica a qual foi atribuído valor 1 aos deputados que são considerados herdeiros de outros políticos, e zero aos demais. A hipótese é a de que os Herdeiros veem aumentadas as chances de concorrer à reeleição uma vez que eles se alçaram à Câmara dos Deputados como sucessores de outros políticos de prestígio.

9. Anexo 3 – Modelos alternativos

Modelo dProbit de Reeleição (98+02+06)

Nr. Obs: 1242

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% C.I.] | |
|-----------|---------------------|-----------|-------|-------|----------|-------------------|--|
| EXEC | 2,62E-10 | 1,04E-08 | 0,03 | 0,98 | 3400000 | -2E-08 2,1E-08 | |
| TITULAR* | 0,132569 | 0,059014 | 2,35 | 0,019 | 0,930813 | 0,016904 0,248234 | |
| MIGRA* | -0,16416 | 0,030747 | -5,45 | 0 | 0,303298 | -0,22443 -0,1039 | |
| PARTGO~L* | 0,11378 | 0,030984 | 3,42 | 0,001 | 0,205953 | 0,053052 0,174508 | |
| PQE | 0,623835 | 0,070198 | 8,62 | 0 | 0,532589 | 0,48625 0,761421 | |
| DEPEND~H | 0,002523 | 0,001421 | 1,78 | 0,076 | 10,157 | -0,00026 0,005308 | |
| _IPOSI~2* | -0,06571 | 0,134856 | -0,5 | 0,614 | 0,011263 | -0,33002 0,198604 | |
| _IPOSI~3* | 0,071575 | 0,030708 | 2,26 | 0,024 | 0,273532 | 0,011388 0,131762 | |
| CALOURO* | 0,017705 | 0,052868 | 0,33 | 0,738 | 0,428801 | -0,08592 0,121324 | |
| CALOUR~C | -7,8E-09 | 1,26E-08 | -0,62 | 0,538 | 1400000 | -3,3E-08 1,7E-08 | |
| obs. P | .6685438 | | | | | | |
| pred. P | .6967078 (at x-bar) | | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | Z | P>z | x-bar | [95% C.I.] | |
|-------------------------|---------------------|-----------|-------|-------|---------|------------------|--|
| Execução | 1.95e-08 | 1.21e-08 | 1.61 | 0.108 | 3.4e+06 | -4.3e-09 4.3e-08 | |
| PQE | .6276223 | .0691923 | 8.79 | 0.000 | .532251 | .492008 .763237 | |
| Influência | .1293557 | .037506 | 3.07 | 0.002 | .139535 | .055845 .202866 | |
| Partido do Gov. Eleito* | .1188499 | .0304566 | 3.61 | 0.000 | .206095 | .059156 .178544 | |
| Migra* | -.1484083 | .030852 | -4.92 | 0.000 | .302326 | -.208877 -.08794 | |
| Exec_est_mun | -.0112629 | .0374437 | -0.30 | 0.762 | .157177 | -.084651 .062125 | |
| satélite* | -.0757717 | .1332339 | -0.59 | 0.554 | .011227 | -.336905 .185362 | |
| oposição* | .0661786 | .0302916 | 2.12 | 0.034 | .273456 | .006808 .125549 | |
| calouro* | .0578809 | .0645234 | 0.89 | 0.372 | .460305 | -.068583 .184344 | |
| calourouro*execução | -2.85e-08 | 1.72e-08 | -1.65 | 0.098 | 1.5e+06 | -6.2e-08 5.3e-09 | |
| obs. P | .6672013 | | | | | | |
| pred.P | .6989905 (at x-bar) | | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|--------------------------|-----------|------------|-------|-------|---------|----------|----------|
| Execução | -3.54e-09 | 8.65e-09 | -0.41 | 0.683 | 3.4e+06 | -2.1e-08 | 1.3e-08 |
| PQE | .6055102 | .0693616 | 8.49 | 0.000 | .532251 | .469564 | .741457 |
| Titular | .148002 | .0590029 | 2.63 | 0.009 | .931034 | .032358 | .263646 |
| Partido do Gov. Eleito* | .1001595 | .0312903 | 3.02 | 0.003 | .206095 | .038832 | .161487 |
| Partido do Pres. Eleito* | .0552399 | .035612 | 1.50 | 0.134 | .158781 | -.014558 | .125038 |
| MIGRA* | -.1622917 | .030628 | -5.41 | 0.000 | .302326 | -.222321 | -.102262 |
| DEPEND_IDH | .0028777 | .0014294 | 2.01 | 0.044 | 101368 | .000076 | .005679 |
| obs. P | .6672013 | | | | | | |
| pred. P | .6938099 | (at x-bar) | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|--------------------------|-----------|------------|-------|-------|---------|----------|----------|
| Execução | -1.58e-09 | 8.67e-09 | -0.18 | 0.855 | 3.4e+06 | -1.9e-08 | 1.5e-08 |
| PQE | .5844887 | .0701153 | 8.10 | 0.000 | .532251 | .447065 | .721912 |
| Titular | .1312004 | .058805 | 2.34 | 0.019 | .931034 | .015945 | .246456 |
| Partido do Gov. Eleito* | .1057389 | .0309974 | 3.20 | 0.001 | .206095 | .044985 | .166493 |
| Partido do Pres. Eleito* | .0467861 | .0359913 | 1.26 | 0.206 | .158781 | -.023755 | .117328 |
| MIGRA* | -.1491674 | .030776 | -4.95 | 0.000 | .302326 | -.209487 | -.088848 |
| DEPEND_IDH | .003303 | .0014307 | 2.31 | 0.021 | 101368 | .000499 | .006107 |
| Influencia | .1427594 | .0363525 | 3.44 | 0.001 | .139535 | .07151 | .214009 |
| obs. P | .6672013 | | | | | | |
| pred. P | .6973752 | (at x-bar) | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

| REELEITO | dF/dx | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|--------------------------|-----------|------------|-----------|-------|---------|----------|----------|--------|
| Execução | -3.36e-09 | 9.77e-09 | -0.34 | 0.731 | 3.4e+06 | -2.3e-08 | 1.6e-08 | |
| PQE | .6187269 | .0709109 | 8.47 | 0.000 | .532251 | .479744 | .75771 | |
| Titular | .134245 | .0589491 | 2.38 | 0.017 | .931034 | .018707 | .249783 | |
| Partido do Gov. Eleito* | .1085377 | .031157 | 3.26 | 0.001 | .206095 | .047471 | .169604 | |
| Partido do Pres. Eleito* | .0636102 | .0354094 | 1.73 | 0.084 | .158781 | -.005791 | .133011 | |
| MIGRA* | -.1558865 | .0309335 | -5.15 | 0.000 | .302326 | -.216515 | -.095258 | |
| DEPEND_IDH | .0022544 | .0015475 | 1.46 | 0.145 | 101368 | -.000779 | .005287 | |
| Concentração | -.000828 | .0007176 | -1.15 | 0.249 | 311521 | -.002234 | .000578 | |
| Satélite | -.060674 | .1343985 | -0.47 | 0.641 | .011227 | -.32409 | .202742 | |
| Oposição | .0755185 | .0303582 | 2.41 | 0.016 | .273456 | .016018 | .135019 | |
| obs. P | .6672013 | | | | | | | |
| pred. P | .6951498 | (at x-bar) | | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

Controlando por Magnitude Eleitoral dos Estados

MAGNITUDE = 8 (10 estados)

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|-------------------------|-----------|------------|-------|-------|---------|----------|---------|
| Execução | 3.12e-08 | 3.39e-08 | 0.92 | 0.357 | 3.5e+06 | -3.5e-08 | 9.8e-08 |
| PQE | .5516907 | .2022492 | 2.72 | 0.006 | .485481 | .15529 | .948092 |
| Titular | .150359 | .1425411 | 1.06 | 0.289 | .919598 | -.129016 | .429734 |
| Partido do Gov. Eleito* | .2547179 | .0783969 | 2.77 | 0.006 | .18593 | .101063 | .408373 |
| Migra* | -.0902336 | .0742357 | -1.21 | 0.224 | .427136 | -.235733 | .055266 |
| satélite* | -.0345632 | .0874582 | -0.40 | 0.691 | .246231 | -.205978 | .136852 |
| oposição* | .1705426 | .1764225 | 0.95 | 0.340 | .527638 | -.175239 | .516324 |
| calouro* | -2.76e-08 | 4.63e-08 | -0.60 | 0.550 | 1.9e+06 | -1.2e-07 | 6.3e-08 |
| calourouro*execução | .5979899 | | | | | | |
| obs. P | .6080388 | (at x-bar) | | | | | |
| pred.P | | | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

MAGNITUDE <= 10 (13 estados)

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|-------------------------|-----------|------------|-------|-------|---------|----------|----------|
| Execução | 2.10e-08 | 2.88e-08 | 0.73 | 0.467 | 3.6e+06 | -3.5e-08 | 7.7e-08 |
| PQE | .600348 | .170225 | 3.51 | 0.000 | .492557 | .266713 | .933983 |
| Titular | .1125983 | .1186975 | 0.96 | 0.336 | .911439 | -.120045 | .345241 |
| Partido do Gov. Eleito* | .2177193 | .0700167 | 2.71 | 0.007 | .166052 | .080489 | .35495 |
| Migra* | -.1290713 | .0623877 | -2.07 | 0.039 | .413284 | -.251349 | -.006794 |
| satélite* | -.2119727 | .32429 | -0.64 | 0.519 | .011107 | -.847569 | .423624 |
| oposição* | -.0077342 | .0747654 | -0.10 | 0.917 | .232472 | -.154272 | .138803 |
| calouro* | .0366358 | .1562824 | 0.23 | 0.815 | .498155 | -.269672 | .342944 |
| calourouro*execução | -1.53e-08 | 3.95e-08 | -0.39 | 0.699 | 1.7e+06 | -9.3e-08 | 6.2e-08 |
| obs. P | .6088561 | | | | | | |
| pred.P | .6188188 | (at x-bar) | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

MAGNITUDE > 10 e <=20 (6 estados)

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|-------------------------|-----------|------------|-------|-------|---------|----------|----------|
| Execução | 2.95e-08 | 3.43e-08 | 0.86 | 0.389 | 3.7e+06 | -3.8e-08 | 9.7e-08 |
| PQE | .5787824 | .2060744 | 2.71 | 0.007 | .552462 | .174884 | .982681 |
| Titular | .0717538 | .1427224 | 0.52 | 0.600 | .931217 | -.207977 | .351485 |
| Partido do Gov. Eleito* | .0419942 | .0801836 | 0.51 | 0.608 | .253968 | -.115163 | .199151 |
| Migra* | -.2256137 | .0896485 | -2.58 | 0.010 | .269841 | -.401321 | -.049906 |
| satélite* | .0580419 | .2002521 | 0.27 | 0.785 | .021164 | -.334445 | .450529 |
| oposição* | .1263628 | .0787394 | 1.47 | 0.142 | .232804 | -.027964 | .280689 |
| calouro* | .2310897 | .1810283 | 1.23 | 0.219 | .47619 | -.123719 | .585899 |
| calourouro*execução | -5.61e-08 | 4.76e-08 | -1.18 | 0.239 | 1.8e+06 | -1.5e-07 | 3.7e-08 |
| obs. P | .6931217 | | | | | | |
| pred.P | .7206756 | (at x-bar) | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

MAGNITUDE > 21 e <=35 (4 estados)

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|-------------------------|-----------|------------|-------|-------|---------|----------|---------|
| Execução | 2.13e-08 | 2.57e-08 | 0.83 | 0.407 | 3.4e+06 | -2.9e-08 | 7.2e-08 |
| PQE | .4656855 | .1362437 | 3.31 | 0.001 | .561459 | .198653 | .732718 |
| Titular | .2207986 | .142788 | 1.71 | 0.088 | .942966 | -.059061 | .500658 |
| Partido do Gov. Eleito* | .0638898 | .0644212 | 0.94 | 0.349 | .205323 | -.062373 | .190153 |
| Migra* | -.0802806 | .0659255 | -1.26 | 0.206 | .250951 | -.209492 | .048931 |
| oposição* | -.0128505 | .0639261 | -0.20 | 0.840 | .296578 | -.138143 | .112442 |
| calouro* | .0170519 | .13127 | 0.13 | 0.897 | .456274 | -.240233 | .274336 |
| calourouro*execução | -5.07e-08 | 3.53e-08 | -1.43 | 0.152 | 1.4e+06 | -1.2e-07 | 1.8e-08 |
| obs. P | .7376426 | | | | | | |
| pred.P | .7711042 | (at x-bar) | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

MAGNITUDE > 35 (4 estados)

| REELEITO | dF/dx | Std. Err. | z | P>z | x-bar | [95% | C.I.] |
|-------------------------|-----------|------------|-------|-------|---------|----------|----------|
| Execução | 6.40e-09 | 1.77e-08 | 0.36 | 0.718 | 3.3e+06 | -2.8e-08 | 4.1e-08 |
| PQE | .6745464 | .1076586 | 5.97 | 0.000 | .531144 | .463539 | .885553 |
| Titular | .0662719 | .0903819 | 0.76 | 0.449 | .93499 | -.110873 | .243417 |
| Partido do Gov. Eleito* | .1284583 | .0480777 | 2.47 | 0.014 | .210325 | .034228 | .222689 |
| Migra* | -.168931 | .0495941 | -3.49 | 0.000 | .281071 | -.266134 | -.071728 |
| satélite* | .0214679 | .1820283 | 0.12 | 0.908 | .011472 | -.335301 | .378237 |
| oposição* | .1197611 | .0448521 | 2.53 | 0.011 | .298279 | .031853 | .20767 |
| calouro* | .0188237 | .095556 | 0.20 | 0.844 | .435946 | -.168463 | .20611 |
| calourouro*execução | -1.64e-08 | 2.63e-08 | -0.62 | 0.533 | 1.4e+06 | -6.8e-08 | 3.5e-08 |
| obs. P | .6539197 | | | | | | |
| pred.P | .6939259 | (at x-bar) | | | | | |

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

Modelo Logístico de Reeleição (98+02+06)

| | |
|---------------|--------|
| Number of obs | 1242 |
| LR chi2(11) | 177.72 |
| Prob > chi2 | 0.0000 |
| Pseudo R2 | 0.1127 |

| REELEITO | Odds Ratio | Std. Err. | z | P>z | [95% Conf. | Interval] |
|---------------------|------------|-----------|-------|-------|------------|-----------|
| EXEC | 1,000 | 5.29e-08 | -0.57 | 0.568 | .9999999 | 1,000 |
| TITULAR | 1,732 | .4301794 | 2.21 | 0.027 | 1,065 | 2,818 |
| MIGRA | .4789661 | .0662998 | -5.32 | 0.000 | .3651566 | .628247 |
| PARTGOV_EL | 1,833 | .3191415 | 3.48 | 0.000 | 1,303 | 2,579 |
| PQE | 23,650 | 9,120 | 8.20 | 0.000 | 11,106 | 50,359 |
| DEPEND_IDH | 1,009 | .0075068 | 1.26 | 0.209 | .9947771 | 1,024 |
| Satélite | .7129929 | .4237912 | -0.57 | 0.569 | .2224052 | 2,286 |
| Oposição | 1,476 | .2325858 | 2.47 | 0.013 | 1,084 | 2,010 |
| CALOURO | 1,101 | .2835166 | 0.37 | 0.709 | .6646888 | 1,824 |
| CALOURO_EXEC | 1,000 | 6.11e-08 | -0.56 | 0.572 | .9999998 | 1,000 |
| Concentração | .9960701 | .0034685 | -1.13 | 0.258 | .9892952 | 1,003 |

| | |
|---------------|--------|
| Number of obs | 1242 |
| LR chi2(8) | 176.03 |
| Prob > chi2 | 0.0000 |
| Pseudo R2 | 0.1116 |

| REELEITO | Odds Ratio | Std. Err. | z | P>z | [95% Conf. | Interval] |
|------------|------------|-----------|-------|----------|------------|-----------|
| EXEC | 1 | 4.29e-08 | -0.19 | 0.847 | .9999999 | 1 |
| TITULAR | 1.725.516 | .4271411 | 2.20 | 0.028** | 1.062.207 | 2.803.037 |
| MIGRA | .473696 | .0654033 | -5.41 | 0.000*** | .3613884 | .6209052 |
| PARTGOV_EL | 1.839.094 | .3191005 | 3.51 | 0.000*** | 1.308.918 | 2.584.019 |
| PQE | 2.465.026 | 9.463.912 | 8.35 | 0.000*** | 1.161.507 | 5.231.439 |
| DEPEND_IDH | 101.284 | .006971 | 1.85 | 0.064* | .9992692 | 1.026.596 |
| Satélite | .7498923 | .4450242 | -0.49 | 0.628 | .2343433 | 2.399.635 |
| Oposição | 1.462.284 | .2263483 | 2.45 | 0.014** | 1.079.627 | 1.980.569 |

10. Anexo 4 – Modelos alternativos de Regressão Linear

Regressão Linear: Diferença no Quociente Eleitoral 1998, 2002, 2006

| Number of obs = 1247 R-squared = 0.0547 Adj R-squared = 0.0471 | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-------|----------|------------|-----------|
| DIFQE | Coef. | Std. Err. | t | P>t | [95% Conf. | Interval] |
| EXEC | 1.25e-08 | 1.04e-08 | 1.20 | 0.232 | -7.98e-09 | 3.29e-08 |
| TITULAR | .0014966 | .0477031 | 0.03 | 0.975 | -.0920915 | .0950847 |
| MIGRA | -.1066218 | .0261966 | -4.07 | 0.000*** | -.1580166 | -.0552271 |
| PARTGOV_EL | .088374 | .0298076 | 2.96 | 0.003*** | .0298949 | .1468531 |
| DEPEND_IDH | -.0000712 | .0012459 | -0.06 | 0.954 | -.0025156 | .0023732 |
| Satélite | -.1590321 | .113854 | -1.40 | 0.163 | -.3824004 | .0643363 |
| Oposição | .0759966 | .0276432 | 2.75 | 0.006*** | .0217638 | .1302294 |
| Calouro | .0476072 | .0567512 | 0.84 | 0.402 | -.063732 | .1589465 |
| calouro_exec | -2.65e-08 | 1.49e-08 | -1.77 | 0.076* | -5.58e-08 | 2.81e-09 |
| CAND_PREF | -.2058026 | .0404788 | -5.08 | 0.000*** | -.2852173 | -.1263879 |
| _cons | .1066413 | .062594 | 1.70 | 0.089 | -.0161611 | .2294436 |

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

| | |
|---------------|--------|
| Number of obs | 1242 |
| F(9, 1232) | 10.64 |
| Prob > F | 0.0000 |
| R-squared | 0.0721 |
| Adj R-squared | 0.0654 |
| Root MSE | .41464 |

| DIFQE | Coef. | Std. Err. | t | P>t | [95% Conf. | Interval] |
|--------------|-----------|-----------|-------|-------|------------|-----------|
| EXEC | -2.13e-08 | 8.91e-09 | -2.40 | 0.017 | -3.88e-08 | -3.88e-09 |
| TITULAR | .0052717 | .0469015 | 0.11 | 0.911 | -.0867439 | .0972874 |
| MIGRA | -.1056409 | .0259624 | -4.07 | 0.000 | -.1565764 | -.0547054 |
| PARTGOV_EL | .1072307 | .0296346 | 3.62 | 0.000 | .0490909 | .1653705 |
| DEPEND_IDH | .0011193 | .0012207 | 0.92 | 0.359 | -.0012756 | .0035142 |
| Satélite | -.1240803 | .1129116 | -1.10 | 0.272 | -.3456007 | .09744 |
| Oposição | .0518086 | .0278213 | 1.86 | 0.063 | -.0027737 | .1063909 |
| CALOURO | -.3419383 | .0462861 | -7.39 | 0.000 | -.4327466 | -.2511299 |
| CALOURO_EXEC | 7.10e-08 | 1.12e-08 | 6.36 | 0.000 | 4.91e-08 | 9.29e-08 |
| _cons | .2205083 | .0600564 | 3.67 | 0.000 | .1026842 | .3383323 |

Para não calouros

| | |
|---------------|--------|
| Number of obs | 709 |
| F(7, 701) | 9.25 |
| Prob > F | 0.0000 |
| R-squared | 0.0846 |
| Adj R-squared | 0.0754 |
| Root MSE | .42954 |

| DIFQE | Coef. | Std. Err. | t | P>t | [95% Conf. | Interval] |
|------------|-----------|-----------|-------|-------|------------|-----------|
| EXEC | -8.04e-08 | 1.22e-08 | -6.59 | 0.000 | -1.04e-07 | -5.65e-08 |
| TITULAR | .1102087 | .0624338 | 1.77 | 0.078 | -.012371 | .2327884 |
| MIGRA | -.0968726 | .0357361 | -2.71 | 0.007 | -.1670352 | -.02671 |
| PARTGOV_EL | .0606184 | .0423312 | 1.43 | 0.153 | -.0224926 | .1437295 |
| DEPEND_IDH | .0022524 | .0016324 | 1.38 | 0.168 | -.0009527 | .0054575 |
| Satélite | -.1662095 | .1657786 | -1.00 | 0.316 | -.4916916 | .1592726 |
| Oposição | -.0856644 | .0374994 | -2.28 | 0.023 | -.159289 | -.0120397 |
| _cons | .3999921 | .0792007 | 5.05 | 0.000 | .2444931 | .5554911 |

Para calouros

| | |
|-----------------|----------|
| Number of obs = | 533 |
| F(7, 525) | = 12.23 |
| Prob > F | = 0.0000 |
| R-squared | = 0.1402 |
| Adj R-squared | = 0.1288 |
| Root MSE | = .37315 |

| DIFQE | Coef. | Std. Err. | t | P>t | [95% Conf. | Interval] |
|------------|-----------|-----------|-------|-------|------------|-----------|
| EXEC | 7.18e-08 | 1.24e-08 | 5.78 | 0.000 | 4.74e-08 | 9.62e-08 |
| TITULAR | -.0937416 | .0676054 | -1.39 | 0.166 | -.226552 | .0390688 |
| MIGRA | -.1003752 | .0355317 | -2.82 | 0.005 | -.1701769 | -.0305734 |
| PARTGOV_EL | .1072243 | .0391253 | 2.74 | 0.006 | .0303629 | .1840857 |
| DEPEND_IDH | -.002536 | .0017506 | -1.45 | 0.148 | -.0059751 | .0009031 |
| Satélite | -.0893569 | .1434139 | -0.62 | 0.534 | -.3710925 | .1923787 |
| Oposição | .2743334 | .0388097 | 7.07 | 0.000 | .198092 | .3505748 |
| _cons | -.0662701 | .0755693 | -0.88 | 0.381 | -.2147256 | .0821853 |