

Coligações majoritárias municipais e emendas parlamentares federais: em busca de conexões

JOYCE LUZ
HUMBERTO DANTAS

RESUMO

■ Quais são as estratégias que os parlamentares buscam utilizar para alcançar a reeleição e, assim, se manterem ativos na vida política? O presente artigo buscará responder a parte dessa questão mediante a análise da conexão existente entre os atores políticos na esfera federal e os atores políticos na esfera municipal. Argumentar-se-á aqui que os parlamentares procuram destinar parte dos recursos orçamentários federais que eles têm disponível para as esferas locais onde seus respectivos partidos se fazem presentes. Utilizando dados das eleições majoritárias municipais e das respectivas coligações formadas nesses pleitos será possível observar que os parlamentares destinam estrategicamente seus recursos para os municípios não só em que seu partido está presente na coligação, bem como para os municípios nos quais eles pretendem se lançar como futuros candidatos à prefeitura.

ABSTRACT

■ What strategies do congressmen use to be re-elected and thus maintain an active political life? This article will try to answer this question by analyzing the connection between political players both at the federal and municipal levels. This paper states that congressmen seek to allocate part of the federal budget's resources they have available to the local spheres where their respective parties are present. Using data from the municipal elections and the respective coalitions formed, it is possible to observe that congressmen strategically allocate their re-

sources to municipalities. Not only to those where their party is present in the local coalition, but also to the municipalities in which they intend to launch themselves as future Candidates for mayor.

INTRODUÇÃO

■ A Ciência Política no Brasil tem se ocupado, por vezes em frentes distintas, do desafio de compreender dois fenômenos relevantes à luz do comportamento dos partidos políticos e dos representantes eleitos. No primeiro caso: como as legendas se aliam formalmente para a disputa de eleições? As respostas têm se concentrado em distintas esferas de poder: nos municípios, nos estados e no pleito presidencial. E complementam tais esforços e abordagens as tentativas de apreender afinidades entre esferas de poder, bem como questões associadas às relações possíveis entre as eleições majoritárias e aquelas realizadas sob o modelo proporcional. As análises mais relevantes associadas ao estudo das coligações eleitorais no Brasil, a despeito de tantos outros exemplos marcantes, estão concentradas em três volumes organizados por Silvana Krause, em parceria com outros pesquisadores, e editados pela Fundação Konrad Adenauer e Editora Unesp nos anos de 2005, 2010 e 2016. Em tais obras os principais autores associados à temática apresentam resultados relevantes de pesquisas nessa área.

No segundo caso, o intuito é compreender como os recursos das conhecidas emendas parlamentares são distribuídos pelo Poder Executivo aos membros do Poder Legislativo. Consideradas como instrumentos essenciais ao funcionamento do ‘presidencialismo de coalizão’, termo cunhado por Abranches (1988) para explicar a lógica do funcionamento da política brasileira, seria possível encontrar algum sentido para a utilização desse capital? Esforços não faltam, destacando-se aqui os trabalhos de Ames (2003), Pereira e Mueller (2002a), Pereira e Rennó (2007), Mesquita (2008) e Mesquita et al. (2014).

Diante de tais esforços relevantes da Ciência Política brasileira, o principal objetivo desse artigo é compreender, especificamente, a existência de relação entre as coligações majoritárias em eleições municipais, ou seja, aquelas formadas para a disputa de prefeituras, e o destino de verbas parlamentares federais, com especial atenção aos anos de eleições municipais. Para tanto, serão considerados os pleitos de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016, ou seja, as últimas cinco eleições municipais realizadas no país, bem como a execução orçamentária federal em tais anos e em períodos próximos a esses, com ênfase absoluta nas emendas dos deputados federais.

Nesse caso, é importante salientar que os orçamentos federais dos anos dos pleitos municipais são os primeiros em que os deputados federais eleitos, ou seja, em exercício de mandato, impactam a realidade com suas demandas. Isso porque as eleições federais ocorrem no ano A, mas os deputados federais eleitos são empossados apenas no ano seguinte B, e em tese passarão a atuar sobre a construção do orçamento federal apenas no final de B, ou seja, contribuirão com a construção da peça orçamentária do ano C – que é ano de eleições municipais. No caso do período analisado aqui: os anos chamados de A são 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014. B está associado a 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015. E, por fim, C equivale a 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016.

Nesse sentido, o artigo partirá de uma investigação onde são cruzados os dados de coligações majoritárias municipais e dos destinos das emendas dos parlamentares, estabelecendo como hipótese o fato de que deputados federais buscam garantir recursos, com maior incidência, para:

- a) Cidades onde o prefeito eleito no pleito anterior ao considerado pertence à sua legenda, o que de certa forma contribuiria para explicar a lógica de reatualização partidária política entre os planos federal e municipal;
- b) Cidades onde o seu partido encabeça a principal chapa de oposição ao prefeito atual, o que representaria mostrar como o parlamentar federal busca investir recursos para adensar a disputa local;
- c) Cidades onde o seu partido apoia formalmente a legenda do atual prefeito, que obviamente, nesse caso, pode ser diferente da sua;
- d) Cidades onde pretendem ser candidatos a prefeito, o que significa que no ano chamado de C, marcado pela eleição municipal, aparecerá como candidato local – fenômeno que mais nos chama a atenção.

Com base em tais desafios o intuito inicial é promover uma análise dos dados sem compromissos estatísticos mais sofisticados. Mas nada impede que ao longo das investigações e com base nos achados sejam sugeridas investigações futuras que busquem compreender de forma ainda mais clara as relações aqui observadas.

Para além dessa introdução, esse artigo está dividido em três outras partes: uma rápida revisão de alguns estudos que tratam das coligações em eleições municipais, bem como de trabalhos que buscam verificar a lógica das emendas parlamentares tanto na arena legislativa quanto na arena eleitoral; a análise dos resultados com base no que se estabelece como hipótese por meio de um olhar

acurado para o cruzamento de bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral e da Câmara dos Deputados e; por fim, uma conclusão promovendo diálogo entre os achados e as hipóteses destacadas.

DAS COLIGAÇÕES ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS: O QUE TEM SIDO DEBATIDO?

■ Coligações são alianças eleitorais formais previstas em lei e utilizadas de forma crescente pelos partidos políticos em suas estratégias (KINZO, 2004). Argumentos iniciais, que buscavam compreender a existência de algum tipo de lógica nos acordos celebrados nos estados, pareciam apontar alguma coerência ideológica (SCHMITT, 1999). O espraiamento da esquerda pelo país, a vitória do PT nas eleições presidenciais e a ampla base ideológica de apoio ao presidente Lula trataram de arrefecer tais argumentos (Dantas, 2013). Nos municípios não seria diferente. Dantas (2007) e Machado (2007) não encontram, por exemplo, com base nas eleições municipais de 2000 e 2004, elementos suficientes para observarem uma coerência nacionalizada nos acordos celebrados na totalidade das cidades brasileiras – algo que fosse capaz de supor que as principais legendas têm uma espinha dorsal atitudinal nacional ou um guia ideológico que as conduza nos acordos para a disputa de prefeituras. Dantas (2013) chega a observar que o aumento da presença da esquerda nas arenas municipais, sobretudo a partir dos pleitos de 2008 e 2012, torna a associação formal entre legendas, para a disputa de prefeituras, ainda menos coerente do ponto de vista ideológico. Com base em tal afirmação, e concentrados nas alianças entre DEM/PFL e PT nas cidades, Dantas e Praça (2012) ilustram o cenário com a sentença de um político goiano sobre a atuação das legendas nas coligações municipais: “partido é igual Casa do Pão de Queijo. Quem compra a franquía explora a marca”.

Com base numa aparente desordem, ou ao menos na falta de uma organização centralizada no plano nacional, Dantas (2007 e 2008) e Machado (2007) sugerem, no máximo, a existência da força do partido do governador no estabelecimento de padrões de associação eleitoral, com ênfase nas principais cidades dos estados – algo que Silva (2016) não observa em Goiás, por exemplo. Ainda assim, dimensionar a base de apoio aos governadores nas 26 assembleias legislativas estaduais permitiria, como hipótese, uma compreensão menos caótica do emaranhado de acordos eleitorais celebrados nas cidades – nacionalmente, tendo por base cada realidade estadual, é esforço que ainda não foi realizado com precisão. Ainda assim, o fenômeno dos acordos locais, certamente, não estaria plenamente

aprendido, sendo possível supor a existência de outras variáveis do universo político capazes de explicá-lo.

Nesse sentido, Dantas e Praça (2004) observam a distância significativa entre o discurso dos dirigentes de pequenos partidos, em parte contrários às coligações, e a larga utilização de tais instrumentos por essas legendas nos pleitos majoritários de 2000. Miguel e Machado (2010) e Dantas e Santa Lucci (2015), por exemplo, tentam dimensionar o peso que a chegada ao governo federal tem no comportamento do PT em relação à forma como se coliga nos municípios. Tais estudos sugerem que a ideologia passou a fazer menos sentido nas alianças dos Trabalhadores dado o fato de terem se tornado um “partido de governo”. Mas o fenômeno das alianças, ainda assim, não parece plenamente compreendido.

E é exatamente esse o ponto central desse artigo: buscar novos elementos para a compreensão de acordos para a disputa de prefeituras. Nesse caso: deputados federais, com base na distribuição de suas emendas parlamentares, poderiam ser compreendidos como agentes relevantes na formulação de alianças em seus respectivos: estados, redutos eleitorais ou cidades específicas? Para buscar resposta a tal pergunta é necessário compreender o funcionamento da distribuição de tais recursos e sua influência sobre as estratégias eleitorais e as alianças formais no nível local.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, responsável por formalizar o que Abranches (1988) veio a chamar de “Presidencialismo da Coalizão”, não foram poucos os esforços realizados pelos analistas brasileiros para entender o funcionamento do sistema político brasileiro e as características intrínsecas presentes na relação entre os membros do Executivo, de um lado, e o Legislativo, do outro.

Uma das primeiras previsões, após 88, que ganhou força e destaque sobre o funcionamento do sistema político brasileiro foi a de que o presidencialismo de coalizão instaurado seria conflituoso e ineficiente. Tais constatações partiram do fato de que Executivo e Legislativo, em sistemas presidencialistas, possuindo eleitorados diferentes – um nacional e outro local – entrariam em conflito pela disputa de políticas de cunho diferente. Enquanto o Executivo estaria interessado em conquistar um eleitorado nacional, os membros do Legislativo estariam interessados em atender suas clientelas locais e, por isso, não cooperariam com as políticas providas do Executivo.

Na visão de Shugart e Carey (1992) o maior agravante nessa história não seria o sistema presidencialista em si, mas o fato de o presidente deter amplos poderes legislativos e ser, assim, considerado forte. Para os autores a ineficiência desse sistema, ou o que os autores chamaram de “Segredo Ineficiente”, seria estabeleci-

da por uma combinação de fatores. Dado o interesse divergente entre Executivo e Legislativo, a relação entre esses dois poderes seria conflitua. E parlamentares estando preocupados unicamente com uma agenda de políticas localistas – políticas que lhes garantem o retorno eleitoral – não teriam motivos para cooperar com a agenda de política nacional incentivada pelo Executivo. Somado a esse fator, o presidente, quando dotado de significativos poderes legislativos, faria uso de tais prerrogativas para contornar os membros do Legislativo a favor de seus interesses e da aprovação de sua agenda de políticas.

Essa visão também foi corroborada e difundida mais tarde por especialistas como Lamounier (1994) e Mainwaring (1995). De acordo com eles a combinação de um presidente forte e a adoção do modelo eleitoral de representação proporcional de lista aberta seria suficiente para levar o sistema político brasileiro ao fracasso e à paralisia decisória. O principal argumento esboçado pelos autores é o de que ao passo em que o sistema de representação proporcional de lista aberta aumentaria a competição intrapartidária, também criaria incentivos para que os parlamentares, interessados em conquistar a reeleição, atuassem de maneira individualista no interior do Legislativo, buscando sempre benefícios e recursos para os seus respectivos redutos eleitorais. Ao Executivo, diante desse cenário, só restaria a opção de fazer tais concessões aos parlamentares para ter sua agenda de políticas aprovada.

Dentro dessa visão de um sistema fadado ao fracasso, as emendas individuais orçamentárias foram consideradas como um dos instrumentos nos quais o Executivo se faria valer para ter sua agenda de políticas aprovadas e evitar a tão temida paralisia decisória. Com o recurso proveniente de tais emendas, os parlamentares e o Executivo ficariam satisfeitos. De um lado os legisladores usariam esses recursos para conquistar votos e garantir sua reeleição em seus redutos eleitorais, enquanto que do outro lado o Executivo liberaria os recursos dessas emendas em troca da aprovação de sua agenda de políticas mais amplas (PEREIRA; RENNO, 2001, 2007).

Trazendo evidências empíricas desse acordo “velado” entre o Executivo e o Legislativo, autores como Pereira e Mueller (2002, 2003) mostraram como a votação dos parlamentares – em detrimento da aprovação de uma agenda de políticas do Executivo – estaria diretamente relacionada com a liberação de recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias. Para o parlamentar brasileiro seria muito mais vantajoso, do ponto de vista do interesse pelo sucesso eleitoral, ter a chance de distribuir benefícios localistas do que contribuir com o Executivo nas votações sem obter nada em troca. Os achados de Ames (2003)

dariam ainda mais força a esse argumento. De acordo com os dados do autor os recursos provenientes das emendas individuais seriam essenciais para garantir o sucesso eleitoral daqueles parlamentares que tentam a reeleição. Seus achados demonstraram que o lugar onde o parlamentar apresenta uma votação concentrada, também é o lugar de destino dessas tais emendas.

Dentro dessa vertente de explicação do funcionamento do sistema presidencialista brasileiro não faltariam aos parlamentares brasileiros motivos para atuarem de maneira individual e auto interessada. A atuação dos partidos políticos, que parece ser desconsiderada, acaba sendo colocada sob a mesma ótica de atuação particularista dos parlamentares. Para alguns autores, os partidos políticos seriam também dominados por líderes locais que da mesma forma que os parlamentares, especializaram-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Assim, os partidos seriam apenas mais um mecanismo que atende a necessidade por bens particularistas dos políticos.

Contrariando o cenário da ingovernabilidade e da paralisia decisória colocado por muitos autores que focaram na atuação individualista dos parlamentares, analistas como Figueiredo e Limongi (1999) argumentaram e mostraram, empiricamente, que mediante aos poderes legislativos do presidente, o Executivo conseguiria resolver problemas de ação coletiva sem precisar desafiar um Legislativo personalista, ao mesmo tempo em que haveria grande centralização dos trabalhos do Legislativo em torno dos líderes partidários.

A cooperação entre os membros do Executivo e do Legislativo seria estabelecida não mediante a troca individual de apoio por recursos, mas sim através da construção de uma coalizão de governo e de uma maioria no interior do Legislativo. Aqueles partidos e parlamentares que passam a integrar a coalizão ganham também a responsabilidade de fazer o governo funcionar. Assim, a sorte dos parlamentares atrelados ao governo passa a depender do sucesso de políticas que eles mesmos ajudam a construir. A moeda de troca, nesse caso, é que integrar um governo bem-sucedido garante, àqueles que aceitam zelar pelo acordo, o sucesso eleitoral.

Nessa mesma linha de análise as emendas individuais orçamentárias não seriam vistas como a “moeda de troca” capaz de garantir o funcionamento da relação entre o Executivo e o Legislativo. Isso porque dado o controle que o Executivo detém no processo orçamentário, a lógica das emendas individuais seria menos localista e mais ligada às preferências e programas priorizados pelos partidos que integram o governo (Figueiredo & Limongi, 2005). Para além disso, Figueiredo

e Limongi (2008) mostraram que a execução das emendas individuais seria muito inferior quando comparada ao número de emendas coletivas executadas e que, por esse motivo, não apresentariam correlação com o apoio dos parlamentares e partidos à agenda dos governos.

De forma resumida, Figueiredo e Limongi, e posteriormente os estudos que se ancoraram nos achados desses dois autores (DINIZ, 2005; FREITAS, 2010, 2013; JUNQUEIRA, 2015), procuraram mostrar como o presidencialismo de coalizão brasileiro seria não só governável, mas também inteiramente organizado em torno da atuação dos partidos políticos. Nessa vertente, dada a capacidade e poder de coordenar os trabalhos legislativos que os partidos políticos detêm, parlamentares tomados individualmente teriam pouca influência sobre o processo.

A partir disso, os estudos sobre a alocação das emendas dos parlamentares debruçaram-se sobre a outra face da moeda: a da alocação das emendas por parte dos parlamentares para a conquista do sucesso eleitoral. Em geral, o que as pesquisas têm demonstrado é que cada parlamentar não possui uma estratégia única para garantir tal sucesso. Embora autores como Ames (2003) e Pereira e Rennó (2007) tenham afirmado que essas emendas seriam essenciais para garantir o êxito dos parlamentares nas urnas, outros trabalhos mais recentes (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015; MESQUITA, 2008; MESQUITA et al., 2014) procuraram verificar a aplicação de tal argumento. Em um dos primeiros esforços a respeito do tema, Mesquita (2008), usando os dados das emendas individuais apresentadas e executadas entre os anos de 1995 e 2003, mostra que, ao contrário do que havia sido exposto antes, os recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias não são alocados onde há maior concentração de votos do parlamentar.

Na mesma direção, Mesquita, Silotto, Huber e Luz (2014) mostram que o destino das emendas individuais não está associado com a quantidade de votos recebida pelo parlamentar, como era previsto. Não há um padrão específico de distribuição das emendas individuais. Esses recursos orçamentários propostos pelos parlamentares, e que têm como destino os municípios, nem sempre são alocados onde o parlamentar apresentou maior quantidade de votos. A maioria dos municípios, por exemplo, incluindo também aqueles em que o parlamentar não recebeu nenhum voto, recebem, em média, apenas uma emenda e um valor muito pequeno em termos de recursos.

Firpo et al (2015) dão um passo além. Aplicando um modelo econométrico, os autores também verificam que a execução das emendas individuais orçamentárias não aumentaria as chances de sucesso da reeleição de um candidato. A sorte

dos parlamentares que tentam a reeleição e que atingem tal objetivo não poderia ser fruto somente das verbas das emendas individuais orçamentárias. Para além da execução dessas verbas ser incerta, os autores argumentam que outros fatores e estratégias mobilizadas pelos parlamentares devem ser levadas em consideração.

E é justamente nessa tentativa de mapear outras estratégias utilizadas pelos parlamentares que esse artigo se encontra. O que se pretende aqui é mostrar que os parlamentares podem adotar outras estratégias que não só a de enviar emendas para os municípios em que recebeu mais votos para garantir seu sucesso eleitoral. Ancorado na ideia difundida por Figueiredo e Limongi (1999) e Freitas (2013) de que os partidos são os responsáveis por coordenar as ações dos parlamentares no interior do Legislativo, acreditamos que tal aliança entre parlamentares e partidos também se encontra expressa na alocação de recursos em municípios específicos.

O que procuraremos argumentar e mostrar evidências é que os parlamentares, estando interessados em fazer políticas para o seu eleitorado, alocam suas emendas individuais tendo em vista não só o município onde eles alcançaram mais votos em eleições anteriores, mas também os municípios onde seu partido encontra-se presente. Mediante as análises que seguem adiante, iremos demonstrar como alguns parlamentares também procuram, através da formação de coligações e da conquista de prefeituras, fortalecer a presença de seus partidos políticos nos municípios brasileiros, bem como buscam fortalecer suas campanhas para a disputa de prefeituras – e não apenas sua reeleição para deputado. Tal articulação entre poderes, esferas de poder, cargos e lógica eleitoral tem representado desafio analítico considerável à ciência política brasileira.

EMENDAS INDIVIDUAIS, PARLAMENTARES, PARTIDOS, COLIGAÇÕES E PREFEITURAS: DADOS E ACHADOS

■ De modo a perseguir os objetivos traçados por esse artigo, foram usados os dados das coligações majoritárias nas eleições municipais de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016 e os dados das emendas individuais orçamentárias aprovadas e executadas¹ referentes aos anos da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2002, 2003, 2006, 2007, 2010, 2011, 2014 e 2015. Esses anos foram selecionados tendo em vista que as quatro finalidades desse trabalho envolvem a investigação de se os

1 Os valores das emendas individuais executadas por parlamentares não são disponibilizados pelo governo. Tal informação existe somente para obras executadas. Para usar esses valores, este artigo aplicou a metodologia empregada por Figueiredo e Limongi (2008) e Luz (2013) para chegar aos valores executados por parlamentar.

políticos que são eleitos e passam a ocupar o cargo de deputado federal tentam durante o seu mandato enviar recursos para os municípios em que ele e/ou seu partido participará – seja na coligação ou com um candidato a prefeito – do pleito majoritário municipal.

Para tornar as análises posteriores mais claras, daremos aqui um exemplo de como os dados serão explorados. Um político que concorreu às eleições proporcionais para deputado federal no ano de 1998, e foi eleito, assumiu seu mandato em 1999. Nesse mesmo ano, esse parlamentar ajuda a elaborar a LOA² de 2000. Como o mandato tem duração de quatro anos, esse parlamentar terá a oportunidade de propor emendas individuais orçamentárias para a LOAs de 2000, 2001, 2002 e 2003. Tendo em mente que as eleições municipais ocorreram no ano de 2000, usaremos os anos de 2002 e 2003 para investigar se os deputados federais procuram apoiar seus partidos nos municípios brasileiros. E utilizaremos os dados de 2000 para compreender se de alguma maneira ele buscou investir em sua própria campanha para prefeito. As LOA's de 2002 e 2003 são utilizadas, porque, em tese, como elas foram elaboradas em 2001 e 2002, respectivamente, o parlamentar já detinha o conhecimento de (i) se o seu partido estava presente na coligação durante as eleições municipais e (ii) se o prefeito eleito é ou não do seu partido. A mesma lógica foi aplicada com as demais eleições municipais e anos orçamentários.

Dando início à análise e à exploração dos dados e objetivos aqui propostos, a Tabela 1 apresenta a quantidade de parlamentares que propõem e não propõem emendas durante seus mandatos (legislatura). Como pode ser observado, quase todos eles fazem uso das emendas individuais ao longo de seus mandatos. Somente sete parlamentares, em média, decidem por não apresentar nenhuma emenda individual orçamentária, ao passo que 506, em média, decidem fazer uso desses recursos.

TABELA 1. Quantidade de parlamentares que propõem emendas por legislatura

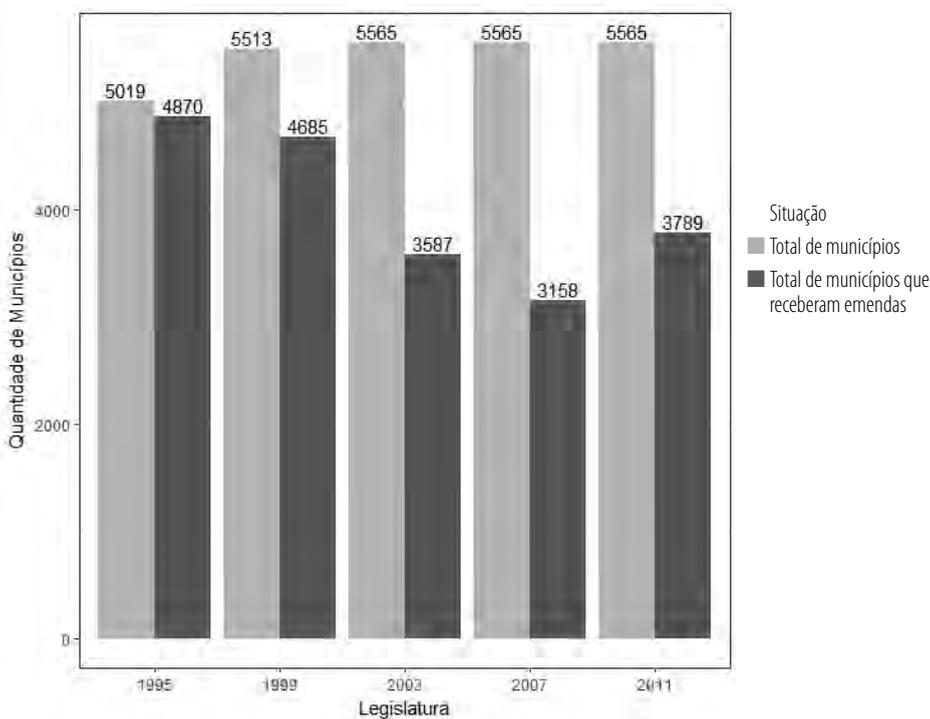
Legislatura	Propõem Emendas	Não Propõem Emendas
1999	508	5
2003	503	10
2007	505	8
2011	508	5

Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Banco de dados do Legislativo do Cebrap

2 A Lei Orçamentária Anual é sempre elaborada no ano anterior ao de sua execução.

É bem verdade que ao escolher utilizar emendas individuais orçamentárias, parlamentares também podem escolher o município de destino para o qual desejam enviar tais recursos. O Gráfico 1 apresenta a quantidade de municípios que foram escolhidos para receber ao menos uma emenda individual orçamentária.

GRÁFICO 1. Municípios que recebem emendas por legislatura



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap.

Como fica evidente em todas as legislaturas expostas acima, algo entre 97% e 55% dos municípios brasileiros são escolhidos pelos parlamentares para receberem algum recurso proveniente das emendas individuais orçamentárias. Esses recursos não se referem às emendas individuais executadas, dado que cabe ao Executivo e não ao próprio parlamentar decidir sobre a execução ou não de uma emenda no período estudado. O fato é que 76% dos municípios, em média, são escolhidos pelos parlamentares e isso revela que se eles não enviam emendas para onde conseguiram mais votos (MESQUITA et al., 2014), então, perseguem outras estratégias ao fazer uso desses recursos.

Retomando aqui os objetivos desse artigo, delineados na introdução, e investigando se os parlamentares buscam com esses recursos garantir algum mecanismo de retroalimentação política em conexão com a esfera municipal, realizamos uma análise de quantos parlamentares destinam emendas individuais orçamentárias para municípios do seu estado controlados pelo partido ao qual pertencem. Dentre os objetivos propostos ainda na introdução desse trabalho, estamos nos referindo aos itens a e b. Dito de forma mais clara, a Tabela 2 apresenta a porcentagem de parlamentares que destinaram ao menos uma emenda individual orçamentária para os municípios nos quais os prefeitos pertencem ao mesmo partido que o seu, e ao mesmo estado.

TABELA 2: Porcentagem de parlamentares que destinam recursos para municípios controlados pelo mesmo partido ao qual pertence no seu estado

Anos LOA	Porcentagem de Parlamentares (%)
2002	70%
2003	71%
2006	61%
2007	61%
2010	69%
2011	65%
2014	71%
2015	68%

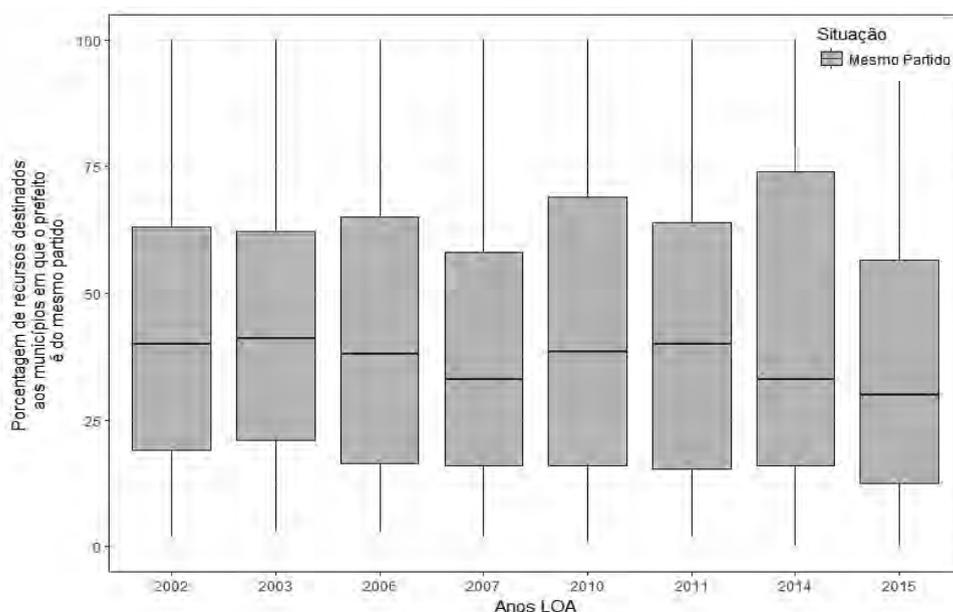
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

De acordo com esses dados, a maioria dos parlamentares, em média 67% deles, busca enviar recursos, após a eleição municipal que marcou sua chegada ao parlamento, para municípios em que o prefeito pertence ao mesmo partido. Resta, contudo, questionar o quanto, do montante de que dispõem, esses parlamentares procuram disponibilizar para tais municípios. O Gráfico 2 traz essa informação. Nele é possível observar a distribuição do quanto cada parlamentar busca disponibilizar para os municípios controlados por prefeitos pertencentes ao mesmo partido que o seu.

Pelo Gráfico 2 é possível notar que a parcela de recursos destinadas aos municípios em que o prefeito pertence ao mesmo partido varia. Entre 2002 e 2003 os parlamentares destinavam, em média, 43% do seu recurso total em emendas individuais para os municípios onde o prefeito pertencia ao mesmo partido que

ele. Em 2006 esse valor foi de 39%, em 2007 foi de 45%, em 2010 de 42%, em 2011 de 43% e em 2015 foi de 39%³. Esses valores podem ser considerados altos, se levarmos em consideração que os parlamentares podem, ainda, ter como objetivo destinar outras parcelas desses recursos para municípios: 1) onde o partido se fez presente na coligação e; 2) onde ele disputou o cargo para prefeito nas eleições municipais subsequentes. Ademais, num cenário de pluripartidarismo acentuado, concentrar os recursos de emendas individuais em mais de um terço, ao menos em um mesmo partido sobre o total de legendas, é algo que merece atenção.

GRÁFICO 2: Porcentagem de recursos destinados aos municípios em que o prefeito é do mesmo partido que o parlamentar no estado



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

É preciso considerar, ainda, os casos em que os municípios não são controlados pelo mesmo partido que o do parlamentar. Qual a estratégia a ser usada pelos parlamentares nesse caso? O que buscamos argumentar é que o parlamentar tenta usar os recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias como uma forma de fortalecer a presença do partido em determinado município. Assim, mes-

3 O gráfico deve ser lido da seguinte forma: a parte de baixo e de cima de cada retângulo é o teto e o piso do fenômeno apontado, e a linha preta contida em seu interior é a mediana.

mo que o partido não controle a prefeitura do município, podemos esperar que fazer parte da coligação que elegeu o atual prefeito no município seja uma evidência de que o partido se faz presente no município em acordos que o censo comum costuma chamar de “grupo político” de alguma liderança local ou regional.

A Tabela 3 mostra a porcentagem de parlamentares que enviaram ao menos uma emenda individual para os municípios em que o partido aparecia na coligação vencedora. Estão excluídos desses casos, os municípios em que o prefeito é do mesmo partido que o parlamentar, dado que essa legenda automaticamente pertence à coligação. De forma mais clara, a tabela apresenta os dados dos parlamentares que destinam emendas individuais para os municípios que não são controlados pelo seu próprio partido, mas que esse aparece na coligação eleitoral vencedora.

TABELA 3. Porcentagem de Parlamentares que destinam recursos para municípios controlados pelo mesmo partido ao qual pertence

Anos LOA	Porcentagem de Parlamentares (%)
2002	84%
2003	85%
2006	75%
2007	77%
2010	75%
2011	78%
2014	65%
2015	75%

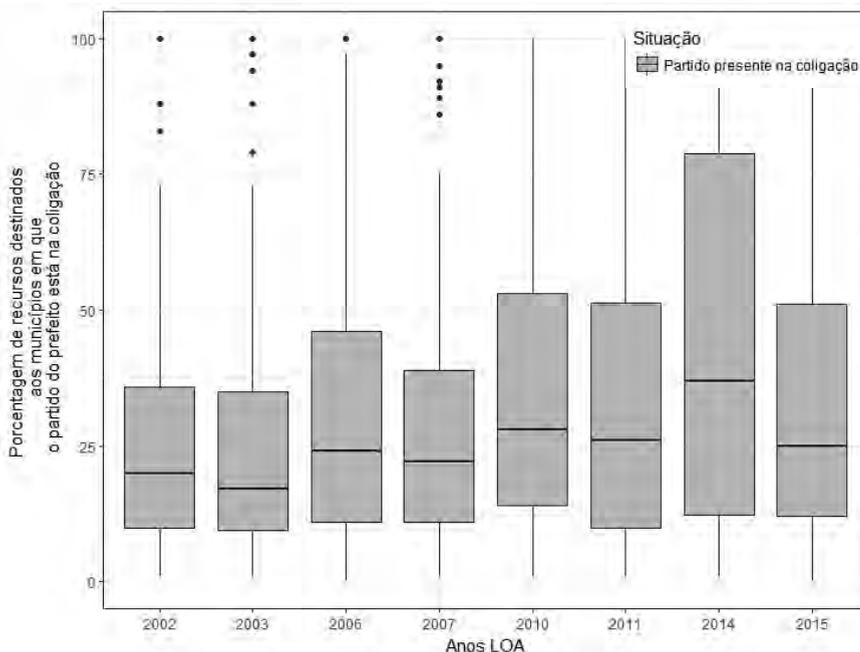
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap.

A média do fenômeno aqui analisado para o período atinge a casa dos 77%. Complementarmente, o Gráfico 3 procura apresentar a mesma lógica dos dados do Gráfico 2, anteriormente descrito, para os parlamentares que optaram por destinar emendas para os municípios em que o partido integrava a coligação eleitoral.

A variação entre a parcela de recursos que os parlamentares que optam por mandar suas emendas para os municípios em que o partido fez parte da coligação no momento das eleições é grande, sobretudo no ano orçamentário de 2014 – o que pode indicar, nesse caso, um “investimento” na reeleição do próprio parlamentar visando à contemplar seus redutos eleitorais. Mesmo assim, nos demais, a parcela de recursos a ser destinada para esses municípios não deixa de ser significativa. Em 2002, cada parlamentar destinou, em média, 27% dos recursos provenientes das emendas individuais para municípios assim caracterizados. Em 2003

esse valor foi de 26%, em 2006 de 34%, em 2007 de 29%, em 2010 de 37%, em 2011 de 35%, em 2014 de 46% e, por fim, em 2015 chegou a 35%.

GRÁFICO 3. Porcentagem de recursos destinados aos municípios em que partido do parlamentar faz parte da coligação eleitoral no estado



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados até aqui expostos nos apresentam evidências para acreditar que os parlamentares fazem uso estratégico dos recursos orçamentários a eles disponíveis para tentar fortalecer a presença de seu partido nos municípios onde ele se faz presente – aparentando o objetivo de se reeleger ou de consolidar seu grupo político, a despeito de um partido em especial, apesar de a própria legenda do deputado ser a mais privilegiada. Se somarmos o volume de recursos de emendas parlamentares até aqui destinados pelos parlamentares aos municípios com base nos critérios adotados teremos que, em média, 42% dos recursos desses parlamentares vão para os municípios controlados pelo mesmo partido e que 34% desses recursos são destinados para cidades onde o partido do parlamentar integra a coligação eleitoral. Ou seja, dois dos critérios analisados já respondem por mais de três quartos, em média, do destino dos recursos individuais.

Contudo, ainda há outra estratégia a ser considerada: o uso desses recursos que os parlamentares podem fazer para reforçarem suas próprias bases eleitorais, nos casos em que esses mesmos parlamentares escolhem abandonar o cargo de deputado federal para disputar o pleito municipal majoritário.

Tomemos como um exemplo para ilustrar os argumentos apresentados o deputado federal Luiz Fernando Machado (PSDB-SP). Reconhecido por ser um político da região de Jundiaí-SP, candidatou-se ao cargo de deputado federal no ano de 2010 e foi eleito. Nos anos de 2014 e 2015 – orçamentos formulados em 2013 e 2014 – o candidato propôs seis emendas individuais, totalizando aproximadamente R\$ 5 milhões para tal município governado por seu adversário político – o volume é equivalente a 75% dos recursos por ele pedidos. Em 2016, candidatou-se a prefeito da cidade, tendo sido eleito. Nessa mesma situação tivemos, desde as eleições de 2002, 191 deputados federais que decidiram concorrer ao cargo de prefeito em alguns municípios. Isso representa um total de 16% dos deputados que ocuparam cadeiras na Câmara entre 2002 e 2016. A Tabela 4 sumariza os resultados encontrados.

TABELA 4. Deputados federais que foram candidatos a prefeito e o uso das emendas individuais orçamentárias

Total de Deputados que foram candidatos a prefeito	191
Deputados que mandaram emendas para os municípios em que concorreram à Prefeitura	147
Deputados que mandaram emendas apenas para municípios onde não concorreram à Prefeitura	44

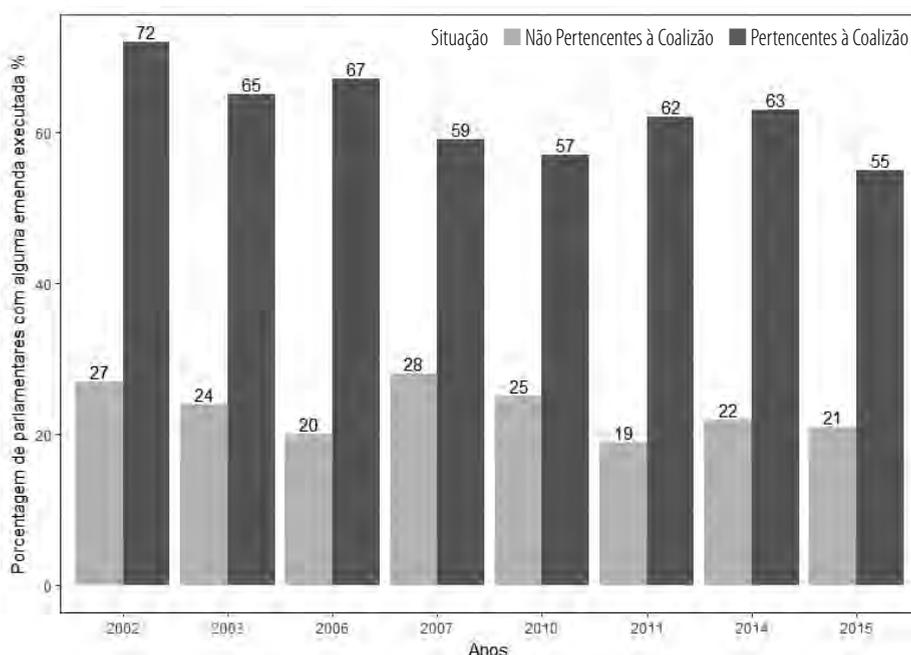
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados apresentados mostram que 76% dos parlamentares que decidem se candidatar para o cargo de prefeito em municípios brasileiros destinam recursos de emendas individuais orçamentárias para os locais nos quais disputam as eleições majoritárias. Somente 24% acabam destinando recursos de emendas individuais somente para outros municípios. Dentre os 147 parlamentares que destinaram emendas individuais para os municípios onde posteriormente candidatam-se a prefeitos, 127 foram eleitos. Isso equivale a afirmar que 86,4% dos parlamentares que adotaram tal estratégia foram bem-sucedidos. Seria um investimento? Um resultado eleitoral pouco impactado pelo recurso e mais associado à carreira e à notoriedade do deputado em “sua região”? Não parece possível associar que um único recurso responde pelo sucesso eleitoral, mas tampouco que tais emendas não estejam inseridas numa ampla estratégia de carreira política.

Até agora tratamos das emendas individuais que são aprovadas. Resta ainda considerar em nossas análises a execução dessas emendas. Como Figueiredo e Limongi (2008) bem apontaram, a liberação desses recursos é feita pelo Executivo e, por isso, pelos partidos que integram a base do governo. Assim, parlamentares pertencentes à coalizão de governo teriam maiores chances de terem suas emendas executadas, do que aqueles parlamentares que não pertencem à base do governo federal no período analisado.

O Gráfico 4 apresenta os dados da porcentagem de parlamentares que enviaram recursos para os municípios em que o prefeito pertencia ao mesmo partido e que, ao mesmo tempo, tiveram alguma emenda individual orçamentária executada e que pertenciam ou não à base do governo.

GRÁFICO 4. Porcentagem de parlamentares pertencentes ou não à base do governo que tiveram emendas executadas nos municípios controlados pelo mesmo partido



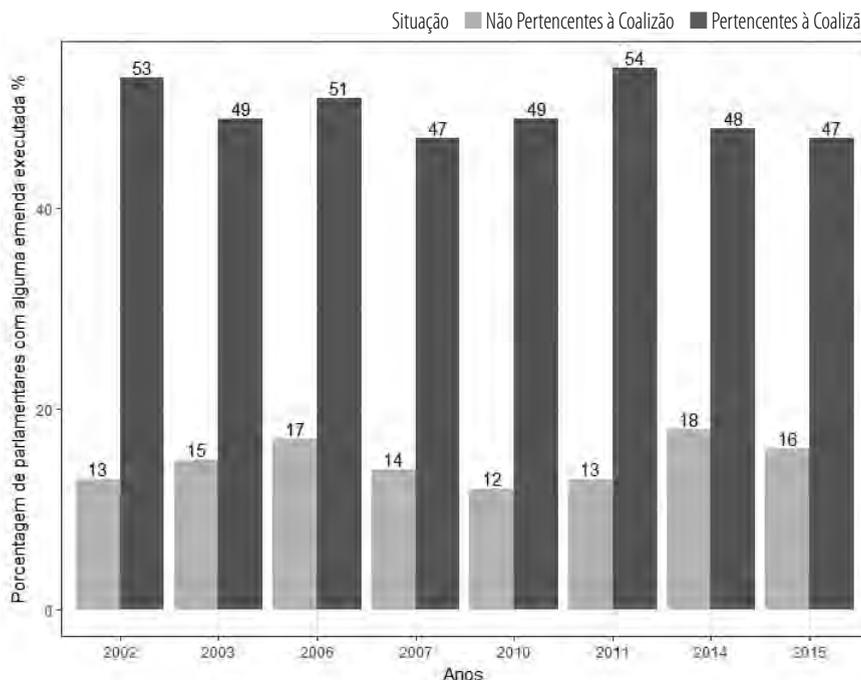
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

Como os dados mostram, aqueles parlamentares que destinam suas emendas para os municípios controlados pelos próprios partidos, e que pertencem à base do governo federal, parecem ter mais “sorte” quanto à execução das suas emendas in-

dividuais orçamentárias. No período analisado, em média, 63% dos parlamentares pertencentes às bases do governo têm alguma emenda individual executada nos municípios em que o prefeito pertence ao mesmo partido do parlamentar. Para os deputados que não pertencem à coalizão de governo essa média não passa dos 23%.

O Gráfico 5, por sua vez, apresenta os mesmos resultados, só que para os parlamentares que destinam suas emendas para os municípios nos quais os seus respectivos partidos fizeram parte da coligação eleitoral do prefeito vencedor pertencente a outra legenda. Os dados sugerem que, assim como no gráfico anterior, os parlamentares que fazem parte da coalizão e que escolhem destinar suas emendas para municípios em que os respectivos partidos fazem parte da coligação eleitoral têm mais chances de terem alguma emenda individual executada. A média para o período é de 50% dos parlamentares que fazem essa escolha e pertencem à coalizão, ao passo que a média para os parlamentares que não pertencem à coalizão federal é de 15%.

GRÁFICO 5: Porcentagem de parlamentares pertencentes ou não a base do governo que tiveram emendas executadas nos municípios em que o partido estava na coligação



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

CONCLUSÃO

■ O principal objetivo estritamente acadêmico desse artigo era aproximar dois temas relevantes para a ciência política: os estudos das emendas parlamentares com ênfase no plano federal e as coligações eleitorais com foco nos trabalhos que tratam das alianças celebradas para a disputa de prefeituras. Tal associação permitiu a construção de uma hipótese central atrelada à ideia de que deveria existir relação entre as estratégias de distribuição de emendas individuais dos deputados federais aos municípios e o posicionamento dos partidos políticos nas eleições majoritárias locais. Para tanto, investimos na compreensão de quatro fenômenos que foram ilustrados e analisados por meio do cruzamento de dados do Congresso Nacional e do Tribunal Superior Eleitoral, organizados por diferentes pesquisadores.

Se o intuito era buscar evidências de que os parlamentares: beneficiam políticos de seu partido; contribuem com agentes do que poderia ser seu “grupo político” para além da legenda às quais pertencem; procuram adensar a disputa local contra adversários em redutos estratégicos; ou mesmo tendem a alavancar suas próprias candidaturas a prefeito em cidades específicas, os achados que consideramos preliminares nesse trabalho se mostram promissores para estudos mais aprofundados acerca de tais fenômenos. Em trabalhos futuros será possível propor análises ainda mais consistentes, do ponto de vista do emprego de métodos e da sofisticação das hipóteses.

Como um primeiro elemento para observações futuras seria relevante considerar se diante dos fenômenos analisados nesse trabalho o comportamento dos deputados variaria de acordo com seu partido. Inicialmente é possível afastar a legenda como variável explicativa. No caso do percentual de destinação de recursos de emendas pós-eleição municipal para cidades controladas por um prefeito do mesmo partido do parlamentar, por exemplo, tendo por base PMDB, PSDB, PT e PP, a maior diferença encontrada foi em 2010 entre PSDB e PP. No primeiro, foram destinados 48% dos recursos de emendas parlamentares para prefeitos do partido, enquanto no segundo 41%, não sendo possível imaginar que tal distância represente formas distintas de ação entre os políticos e seus partidos.

Ainda com o intuito de observar diferenças partidárias, quando analisados os percentuais de recursos que os deputados destinam aos municípios em que sua legenda apoiou o prefeito vencedor de outra agremiação, a maior diferença encontrada ficou em oito pontos. Em 2006, os deputados do PP destinaram 27% de seus recursos individuais a prefeitos formalmente apoiados pelo partido em

idades, enquanto o PT atingiu 35%. Mais uma vez não parece possível supor que o partido é variável explicativa de tal comportamento.

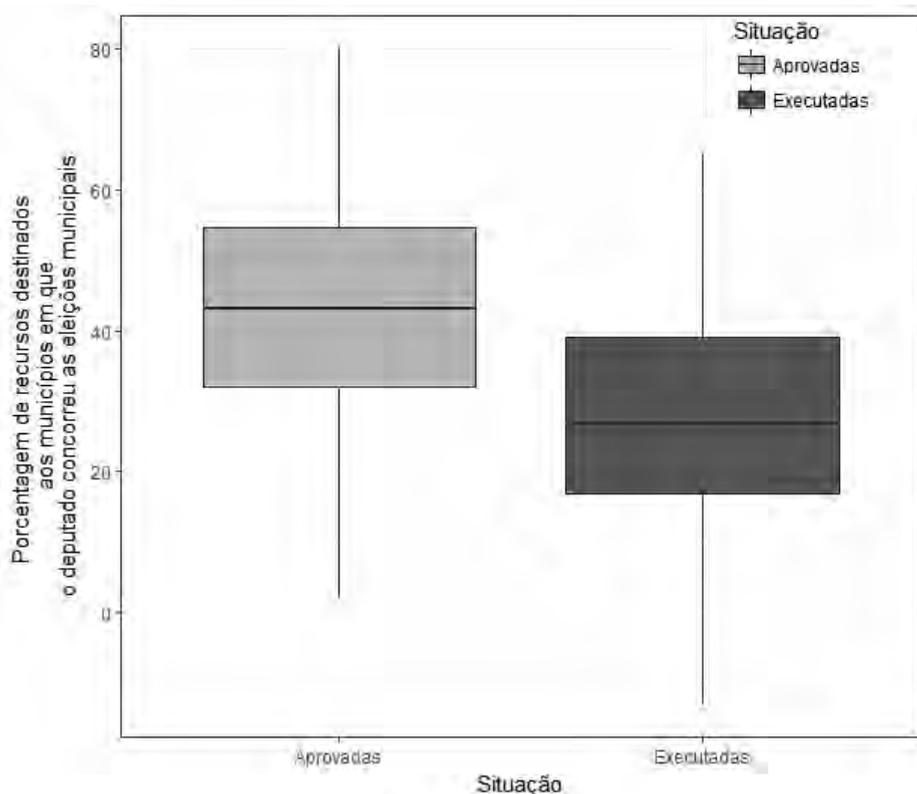
Importante salientar aqui que de acordo com Dantas (2013), em média existem pouco menos de três candidatos a prefeito por cidade no período analisado, e uma média de mais de dez partidos participando dessas eleições por município. O resultado só pode ser o alinhamento em coligações. O que os achados obtidos sugerem é que, além de forte concentração de emendas no partido do próprio deputado, o saldo restante de destinação desses recursos se concentra em cidades onde o partido do parlamentar, quando não receptor direto do dinheiro, está na coligação que elegeu o prefeito. Ou seja: não parece possível afirmar que exista distribuição aleatória de recursos, mas sim uma estratégia partidária e de grupo político.

Nesse sentido, restaria compreender, também em esforços futuros, a lógica de causalidade desse comportamento. São os partidos que controlam a maneira como seus deputados distribuem os recursos de suas emendas parlamentares, ou parece haver um modo relativamente homogêneo de os parlamentares se comportarem que os fazem, a despeito de seus partidos, alocarem estrategicamente suas emendas em cidades onde prefeitos pertencem ao seu partido, ao seu grupo político ou mesmo onde serão candidatos nas eleições majoritárias futuras?

Com relação ao investimento nas cidades onde o deputado deseja se tornar prefeito, importante salientar que para finalizarmos essa análise, o Gráfico 6 mostra que os parlamentares que conseguiram ser eleitos em eleições municipais destinaram, em média, no ano das eleições para prefeito onde foram candidatos, 42% dos seus recursos disponíveis em emendas individuais para tais municípios. Ainda, esses parlamentares tiveram, em média, 27% dos recursos destinados executados nesses municípios. Isso representa dizer que os 127 parlamentares que concorreram a cargos de prefeitos e foram eleitos no período aqui analisado destinaram quase metade de seus recursos de emendas individuais nos anos das eleições municipais para os municípios onde foram eleitos prefeitos.

Tais achados reforçam, ainda mais, a necessidade de nos aprofundarmos na compreensão das estratégias políticas entre esferas de poder, o que fizemos preliminarmente aqui com base em emendas parlamentares individuais federais e coligações majoritárias municipais.

GRÁFICO 6. Percentual de destinação de emendas parlamentares individuais – solicitadas e executadas – em anos de eleições municipais por parte de deputados federais que foram eleitos prefeitos (2000 a 2016) para a respectiva cidade onde se sagrou vencedor



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Tribunal Superior Eleitoral.

JOYCE LUZ · Mestranda pelo Departamento de Ciência Política da USP e graduada em Ciências Sociais pela mesma faculdade. Pesquisadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições (NIPE – Cebrap) no projeto temático “Instituições Políticas, padrões de interação entre Executivo e Legislativo e Capacidade Governativa” e pesquisadora no Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI-USP).

HUMBERTO DANTAS · Cientista social, mestre e doutor em ciência política pela USP e pesquisador pós-doutorando pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Coordenador dos cursos de pós-graduação em Liderança e Governo do CLP, Ciência Política da FESP-SP e Economia Brasileira da FIPE-USP. Professor visitante do curso de Gestão de Políticas Públicas da USP em 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados, n. 31, p. 5–33, 1988.
- AMES, B. Os entraves da democracia no Brasil. [s.l.] FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados, v. 46, n. 4, p. 661–698, jan. 2003.
- DANTAS, H. Coligações nas eleições municipais de 2000 e 2004: a força dos partidos dos governadores. 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. De 29 de julho a 01 de agosto de 2008
- DANTAS, H. Eleições municipais 2012 e o padrão de coligação entre os partidos para a disputa de prefeituras. Revista Cadernos Adenauer, ano XIV, número 2, 2013.
- DANTAS, H. PRAÇA, S. Coligações entre partidos nas eleições municipais de 2004 e 2008. Estudo de caso (DEM/PFL e PT). Liberdade e Cidadania, Ano IV, número 17, julho a setembro de 2012.
- DANTAS, H. PRAÇA, S. Os pequenos partidos nas coligações eleitorais para prefeituras em 2000. Leviathan: cadernos de pesquisa política. DCP-USP, São Paulo, número 1. 2004
- DANTAS, H. SANTA LUCCI, M. “De partido de esquerda a partido de governo”: uma releitura do comportamento do PT em seus acordos locais com o PMDB. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional. [s.l.] Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Política Orçamentária No Presidencialismo de Coalizão. [s.l.] FGV Editora, 2008.
- FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. Journal of Development Economics, v. 116, p. 186–198, set. 2015.
- FREITAS, A. M. DE. O Presidencialismo da Coalizão. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2013.
- KINZO, M. D. “Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-85”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, 54, São Paulo, fevereiro de 2004.
- KRAUSE, S. DANTAS, H. e MIGUEL, L.F. (orgs.) Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2010.
- KRAUSE, S. MIGUEL, L.F. MACHADO, C. (orgs.) Coligações partidárias na nova democracia. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2016.
- KRAUSE S., SCHMITT R. (org) Partidos e coligações eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.

LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.

LUZ, J. O Lugar dos Ministérios no Presidencialismo de Coalizão. In: VII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Bogotá: De a 27 de Setembro de 2013

MACHADO, C. Identidades diluídas: coligações para prefeito no Brasil. (2000 e 2004). [s.l.] Universidade de Brasília, 2007.

MACHADO, C. (orgs.) Coligações partidárias na nova democracia. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2016.

MAINWARING, S. Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MESQUITA, L. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

MESQUITA, L. et al. Emendas Individuais e Concentração de Votos: uma análise exploratória. In: IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília, Brasil: 2014

MIGUEL, L.F. e MACHADO, C. De partido de esquerda a partido do governo. O PT e suas coligações para prefeito (2000 a 2008). In: KRAUSE, S. DANTAS, H. e MIGUEL, L.F. Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Editora UNESP, 2010.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002a.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, v. 45, n. 2, p. 265–301, jan. 2002b.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados, v. 46, n. 4, p. 735–771, jan. 2003.

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

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, v. 27, n. 4, p. 664–683, dez. 2007.

SCHMITT, R. Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil. [s.l.] Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1999.

SILVA, J. Estrutura partidária ou força do governador? Alianças governistas e oposicionistas em eleições majoritárias municipais. In: KRAUSE, S. MIGUEL, L.F.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.