



CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JOSÉ MATHEUS DE ANDRADE MEDEIROS

CONTORNANDO O INIMIGO? A relação entre deputados estaduais pernambucanos e entidades sem fins lucrativos entre 2015-2019

Recife

2020

JOSÉ MATHEUS DE ANDRADE MEDEIROS

CONTORNANDO O INIMIGO? A relação entre deputados estaduais pernambucanos e entidades sem fins lucrativos entre 2015-2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração Democracia e Instituições, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e Instituições

Orientador: Dr. Ricardo Borges Gama Neto

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

M488c Medeiros, José Matheus de Andrade.

Contornando o inimigo? : a relação entre deputados estaduais pernambucanos e entidades sem fins lucrativos entre 2015-2019 / José Matheus de Andrade Medeiros. – 2020.

63 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2020.

Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Deputados estaduais – Pernambuco. 3. Associações sem fins lucrativos. 4. Finanças. 5. Eleições. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-049)

JOSÉ MATHEUS DE ANDRADE MEDEIROS

**“CONTORNANDO O INIMIGO? A relação entre
deputados estaduais pernambucanos e entidades sem
fins lucrativos entre 2015-2019”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração Democracia e Instituições, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 27/11/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Leon Victor Queiroz Barbosa (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho antes de todos, a Cristo, fonte, fim e verdade em toda pregação e conhecimento. Dedico também à Melissa, minha esposa, cujo cuidado e paciência tornou esse trabalho possível. Por último, a minha família e amigos, sem os quais esse trabalho não viria a existir.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma Dissertação de Mestrado foi uma das atividades mais difíceis da minha ainda breve vida. Não foi fácil encontrar coragem para sentar e escrever, quando a vontade muitas vezes não vinha, principalmente em seus momentos finais, em meio à pandemia do Covid-19. Por isso esses agradecimentos são tão significativos.

Primeiramente, ao Senhor e Salvador da minha vida, Cristo Jesus. Sem Ele, nem vida haveria. Nada haveria! Em sua bondade, ao Senhor aprovou fazer um Pacto proposto na vida perfeita e morte vicária substitutiva de Cristo. É por causa disso que a minha vida tem significado. E é por conta dele também que esse trabalho busca levar cativo todo pensamento à obediência de Cristo: Ele é Verdade, Sentido, Conhecimento.

Agradeço imensamente à minha esposa Melissa Medeiros. Sem seu cuidado, auxílio, suporte e incentivo, esse trabalho não teria sido possível. Quando eu quis desistir, você me animou, cuidou de mim. E é por você que eu cheguei até aqui. Obrigado por me desafiar sempre a dar e ser o melhor de mim.

Agradeço também aos meus pais, que cuidaram de mim, e me criaram desde a mais tenra idade até o momento em que saí de casa. Eu não tenho palavras para agradecer por todo o amor. Minhas avós Lu e Mary, muito obrigado. A provisão e carinho de vocês me fez quem sou, e me ensinou tanto. Muito obrigado mesmo.

Aos meus familiares, muito obrigado. Cada um de vocês têm parte ativa na construção do meu caráter, do meu jeito e da minha vida. Muito obrigado. Agradeço também a meus amigos, que estão comigo em todos os momentos, sendo tempos bons ou ruins. O ânimo, exemplo e suporte de vocês são parte importante desse trabalho. À minha igreja, a Primeira Igreja Presbiteriana do Recife, muito obrigado.

Agradeço também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa concedida para dedicação aos estudos que levaram à essa Dissertação.

Professor Ricardo Borges, muito obrigado por novamente aceitar o desafio de me orientar! Imagino que não tenha sido fácil me aturar pela segunda vez, mas sou imensamente feliz por tê-lo me orientando novamente. Agradeço também aos que compõem o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco que contribuíram para que esse trabalho viesse a existir. Agradeço aos Professores Nara Pavão e Adriano Oliveira, cujos ensinamentos foram valiosos para a construção dessa Dissertação. Aos meus colegas de turma, em especial Stephanie Oliveira e Márcio de Lucas, muito obrigado! Pela parceria, pela troca de

experiência e informações. O Mestrado foi mais leve porque foi com vocês.

Por último e não menos importante, agradeço demais aos que fazem a Associação Reformada de Cultura e Ação Política comigo. Vocês me ensinam tanto que nem sabem! Como sou grato a Deus por cada um de vocês. A vida, a sabedoria e o conhecimento de vocês me constroem! Muito obrigado!

RESUMO

Como ocorre a alocação de emendas parlamentares de deputados estaduais para o Terceiro Setor? O presente trabalho tem como objetivo compreender parte da relação entre deputados estaduais pernambucanos na 55ª legislatura (2015 - 2019) através dos recursos repassados para entidades sem fins lucrativos por meio de emendas parlamentares individuais. A Ciência Política tem demonstrado a importância de atores locais no jogo político, em especial os prefeitos, mas nota-se também um uso recorrente de entidades sem fins lucrativos como executoras de políticas públicas, ainda que não esteja claro os objetivos dessa estratégia e seus efeitos. Bueno (2017) teoriza que essas organizações servem como uma forma de driblar prefeitos opositores e manter a base de votação em determinado município. Metodologicamente, o trabalho se caracteriza como um estudo de caso descritivo. Utilizando análise de gráficos, Teste T para Amostras Independentes e dos montantes destinados, esse trabalho analisa essa relação para o caso pernambucano. Os resultados apontam para o desafio das previsões feitas pela literatura especializada, não havendo diferenças encontradas significativas entre os deputados que disputaram ou não a reeleição em 2018; entre aqueles que foram reeleitos ou não; entre aqueles que disputaram ou não a eleição em 2016. Sugere-se que os incentivos presentes nos demais atores políticos não sejam exatamente os mesmos quando se tratando de deputados estaduais.

Palavras-chave: Emendas parlamentares. Terceiro Setor. Deputados Estaduais. Pernambuco. 55ª legislatura. Pork barrel.

ABSTRACT

How does the allocation of parliamentary amendments by state deputies to the Third Sector occur? This dissertation aims to understand the relationship between state deputies from Pernambuco in the 55th legislature (2015 - 2019) through the resources transferred to non-profit entities through individual parliamentary amendments. Political Science has assumed the importance of local actors in the political game, especially mayors, but there is also a recurring use of non-profit entities as executors of public policies, although the objectives of this strategy and its effects are not clear. Bueno (2017) theorizes that these associations serve as a way to bypass opposing mayors and maintain the voting base in a given municipality. Methodologically, the work is a descriptive case study. Using graph analysis, T-Test for Independent Samples and amounts, this work analyzes the relationship for the case of Pernambuco. The results point to the challenge of the provisions made by the specialized literature, with no differences found between the deputies who competed or not for reelection in 2018; among those who were reelected or not; among those who competed or not in the election in 2016. It is suggested that the incentives present in the other political actors are not exactly the same when it comes to state deputies.

Palavras-chave: Parliamentary Amendment. Third Sector. State deputies. Pernambuco. 55th legislature. Pork barrel.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores transferências anuais da União para ESFLs entre 2001 e 2017 . . .	22
Gráfico 2 – Total pago em emendas a entidades do Terceiro Setor entre 2016 e 2019 . .	38
Gráfico 3 – Repasses em emendas parlamentares, considerando se pertencente ou não à coalizão governista em 2014	39
Gráfico 4 – Repasses em emendas parlamentares, considerando se pertencente ou não à coalizão governista em 2016	39
Gráfico 5 – Repasses em emendas parlamentares, considerando candidatura ou não nas eleições de 2016	41
Gráfico 6 – Repasses em emendas propostas pelos deputados que tentaram a reeleição em 2018	45
Gráfico 7 – Repasse em emendas para deputados que tentaram ou não a reeleição . . .	46
Gráfico 8 – Repasses em emendas para os que foram ou não foram reeleitos em 2018 .	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da composição da Assembleia Legislativa de Pernambuco	33
Tabela 2 – Evolução dos prefeitos eleitos em Pernambuco	34
Tabela 3 – Tabela de Variáveis	37
Tabela 4 – Lista de deputados candidatos em 2016	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
IDH	Índice Desenvolvimento Humano
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PAN	Partido Acción Nacional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRD	Partido de La Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
XXI	Século 21

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REVISÃO DA LITERATURA	17
2.1	Definindo Terceiro Setor	17
2.2	Explicando a emergência do Terceiro Setor	19
2.3	Terceiro Setor no Brasil	21
2.4	Terceiro Setor e Política	23
2.5	Emendas e Pork Barrel	24
2.6	Uso político do Terceiro Setor	27
3	BREVE APANHADO HISTÓRICO DA POLÍTICA PERNAMBUCANA DE 2006 À 2018	30
3.1	Histórico eleitoral de 2006 - 2018	30
3.2	Histórico político 2006 - 2018	32
4	ANÁLISES	35
4.1	Informações preliminares	35
4.2	Resultados	40
4.3	Interpretação dos resultados	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	54
	ANEXO A – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - BASE OU OPOSIÇÃO EM 2016 E MÉDIA DE REPASSAS EM EMENDAS	60
	ANEXO B – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - BASE OU OPOSIÇÃO EM 2014 E MÉDIA DE REPASSES EM EMENDAS	61
	ANEXO C – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - DIS- PUTOU OU NÃO A REELEIÇÃO EM 2018	62
	ANEXO D – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - SI- TUAÇÃO EM 2018 (REELEIÇÃO OU NÃO) E REPASSE EM EMENDAS	63

1 INTRODUÇÃO

Como ocorre a alocação de emendas parlamentares de deputados estaduais para o Terceiro Setor¹? Esta pesquisa buscará descrever e compreender as estratégias envolvidas em repasses através de emendas parlamentares para entidade sem fins lucrativos (ESFLs) por deputados estaduais no Brasil, a partir do estudo do caso pernambucano. Compreendendo que os mesmos têm por objetivo se reelegerem, o que os faz destinar recursos a entidades como ONGs? Quais os mecanismos que regem essa relação?

Analisando emendas parlamentares individuais pagas, analisaremos a 55^o (2015-2019) legislatura da Assembleia Legislativa de Pernambuco, focando na modalidade de repasse a ESFLs². De posse de variáveis que serão detalhadas mais a frente, e usando as emendas como parâmetro, poderemos ter uma visão mais ampla dessa relação ainda muito pouco explorada na literatura especializada (LOPEZ; ABREU, 2014; BUENO, 2017).

A maioria dos trabalhos recentes de Ciência Política que tratam do contexto brasileiro, foca no uso do Pork Barrel³ e de como ele se relaciona com votos (BAIÃO; COUTO, 2017; MESQUITA, 2008; JOHANNESSEN, 2017; SANFELICE, 2010), construção ou pertencimento a bases parlamentares (ALMEIDA, 2016; BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018), práticas clientelistas (BUSSELL, 2015), a geografia do voto (PIAZZA, 2018), a concentração eleitoral (MESQUITA *et al.*, 2014), alinhamento partidário (MEIRELES, 2019; COMAN, 2014; BARONE, 2014), dentre outros. Porém, poucos são os trabalhos que dedicaram-se a entender o papel e uso político do terceiro setor na execução de políticas públicas financiadas por emendas parlamentares.

Como exceção, Bueno (2017) propõe a tese “bypass the enemy” (perpassando o inimigo). Segunda a autora, analisando dados de transferências da União e dos estados brasileiros, presidentes têm incentivos para canalizar recursos para entidades do terceiro setor em municípios em que os prefeitos não são alinhados com o presidente, como forma de dificultar a capacidade do gestor municipal de tomar crédito pela prestação de políticas públicas.

Institucionalmente, emendas parlamentares individuais⁴ são transferências governamen-

¹ Sabe-se das discussões quanto ao nome mais adequado para essas associações, que nem são Estado, nem empresas. Porém, utilizaremos durante esse trabalho de forma intercambiável termos como “terceiro setor”, “entidades sem fins lucrativos”, “organizações não governamentais”, dentre outros. Como não é o foco deste trabalho, não entraremos nesse tipo de discussão.

² Modalidade 50.

³ Termo tomado de (MAYHEW, 1974), e designa um das ferramentas à disposição do presidente para garantir a estabilidade na relação com o Legislativo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Considerando a prerrogativa orçamentária do presidente no ordenamento jurídico brasileiro, para garantir a aprovação de sua agenda e apoio legislativo, o presidente precisa manejar sua coalizão e conta com algumas ferramentas, dentre elas, o empenho de emendas parlamentares individuais e de bancadas, que, do ponto de vista dos deputados, servem como uma forma de obter apoio político de prefeitos e “demonstrar serviço”, na busca pelo voto.

⁴ Também podem ser de bancadas ou de comissões.

tais acrescidas ao Projeto da LOA anualmente enviada pelo Executivo estadual que visam inserir o parlamento no orçamento e direcionar recursos para mais próximo dos cidadãos. É um instrumento constitucional não-vinculado⁵, extraordinário⁶ e voluntário⁷. No contexto brasileiro, pode ser considerado ao equivalente na literatura americana como *pork barrel* (MAYHEW, 1974). Também é designado como patronagem (ou recursos clientelistas) em sua aplicação no contexto brasileiro (MIRANDA, 2013; BUENO, 2017).

Essa perspectiva mostra-se extremamente relevante para a investigação pela Ciência Política por dois motivos: o volume crescente de recursos estatais transferidos para organizações como *Proxy* para a cooperação entre burocracia e ONGs (LOPEZ; BUENO, 2012; LOPEZ; BARONE, 2013); e, políticas distributivas são comumente utilizadas como ferramentas político-eleitorais, não só no Brasil, mas evidências abundam no mundo inteiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005; GROHMANN; CHIAVEGATI, 2006; AVELINO; BIDERMAN; BUENO, 2015; PEREIRA; MUELLER, 2002). Portanto, permanece o questionamento: se deputados têm autonomia para apresentar emendas individuais à Lei Orçamentária Anual (LOA), e prefeitos são atores políticos relevantes para obtenção de votos via apoio político, porque os parlamentares escolhem repassar verbas para entidades do Terceiro Setor?

A relevância do presente estudo encontra-se, assim, na investigação de aspectos de uma relação pouco estudada na literatura da Ciência Política brasileira. Ao se utilizar de entidades do terceiro setor para “driblar” prefeitos opositoristas e conseguir apoio em cidades em que não são votados, deputados evidenciam refinadas estratégias para obter votos, e para além da tradicional busca de apoio através de prefeitos. Além disso, reconhecer os prévios achados da literatura brasileira e internacional para lançar luz sobre como essa relação se desenvolve, poderemos até criar hipóteses ainda não exploradas anteriormente, avançando a discussão sobre o tema e enriquecendo o estado da arte.

O presente tem como objetivo geral descrever a relação entre deputados estaduais e entidades do Terceiro Setor através do financiamento por emendas parlamentares. E como objetivos específicos, checar a validade da tese *bypass the enemy* como instrumento eleitoral no caso dos deputados estaduais; investigar a relação entre deputados e municípios importantes para sua eleição, considerando se o prefeito é aliado ou opositor; e investigar a influência de variáveis como se o parlamentar pertence à base ou à oposição e as eleições municipais no meio do mandato possuem influência sobre a alocação das emendas parlamentares a entidades do Terceiro Setor.

Metodologicamente, esse trabalho pode ser configurado como um estudo de caso de

⁵ Não possuem finalidade previamente determinada.

⁶ Não fazem parte do fluxo contínuo orçamentário do Executivo.

⁷ São discricionárias.

natureza descritiva. Ele buscará descrever e analisar os dados referentes ao objeto de estudo, a saber, a relação entre deputados estaduais pernambucanos e entidades sem fins lucrativos, sem preocupar-se em fazer generalizações ou tentativas de explicações causais acerca dos fatos observados. Ao emergir nos dados restritos ao caso pesquisado, será possível averiguar a validade de algumas expectativas da literatura especializada, compreendendo a realidade a partir da realidade pernambucana.

Para tal, este trabalho estrutura-se assim: após essa introdução, trataremos de textos seminais na área para desenhar o panorama do estado da arte sobre o tema de terceiro setor e sua relação com o Estado, passando por políticas distributivas e seu uso político-eleitoral. A título de contextualização e esclarecimento sobre algumas escolhas na parte metodológica, faremos um breve panorama sobre a história político-eleitoral do Estado de Pernambuco entre 2006 e 2018. Após isso, discutiremos as estratégias empíricas a serem adotadas e apresentaremos o que esperamos encontrar nos testes. Posteriormente, apresentaremos os resultados e trataremos de como eles comunicam a relação que há entre emendas parlamentares, terceiro setor e votos. Por último, concluiremos a discussão e apresentaremos as dificuldades inerentes a esse tipo de pesquisa. Por último, apresentamos as referências utilizadas nesse trabalho.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Definindo Terceiro Setor

O termo terceiro setor é usado para designar uma série de associações, fundações, organizações não governamentais. É “terceiro”, pois há o Estado, que seria o primeiro setor, e as empresas, que seriam o segundo setor. São entidades cada vez mais pesquisadas em seus mais diversos aspectos, organizacional, financeiro, social, político (ALCOCK, 2012). Apesar de serem até anteriores ao surgimento do Estado moderno (HODGKINSON, 1989), foi a partir dos anos 90 que ganharam proeminência e adentraram o debate público, ao cada vez mais terem delegadas pelo Estado a execução de políticas públicas, em cooperação, por todo o mundo (SALAMON, 1994). A partir disso, cresceram tanto em tamanho como em importância nas sociedades que estão inseridas (ANHEIER, 2009), por terem um papel importante em processos de mudanças econômicas e sociais (SALAMON; ANHEIER, 1997; SALAMON, 1994).

No campo da Ciência Política, tem sido frequentemente apontadas como importantes “escolas de democracia”, por ensinarem valores cívicos, de coletividade, participação política (PUTNAM, 2000; ALMOND; VERBA, 1989; TOCQUEVILLE, 2000 (1835); FUKUYAMA, 1995). Ainda assim, já possuem críticos mais recentes, apontando que as antigas associações cívicas voluntárias, que tanto ensinavam sobre a vida pública, foram trocadas por grupos profissionais de advocacy que realizam projetos e prestam serviços delegados pelo Estado (SKOCPOL, 2003).

Tratando da dificuldade mesmo de descrição que havia no crescente à época ramo do terceiro setor, Salamon e Anheier (1997, p. 1) afirmam que nasce de um problema conceitual⁸, e que podem, segundo os autores, abarcar entidades como,

Associações de vilas, organizações populares de mobilização, serviços de extensão de agricultura, cooperativas colaborativas, escolas e hospitais com filiação religiosa, organizações de direitos humanos, associações patronais ou de classe, apenas para mencionar algumas.

Ainda nesse esforço de criar uma unidade na área em ascensão à época, Salamon e Anheier (1997) delimitam alguns critérios para se referirem às organizações sem fins lucrativos, como é costume de nomear na literatura americana. Segundo os autores, possuem alguns aspectos que as caracterizam. São organizadas, possuindo algum nível de institucionalização, com base legal. São privadas, ou seja, separadas institucionalmente do governo⁹. Não distribuem lucros

⁸ Também passando pela dificuldade que países em desenvolvimento nem tinham um “terceiro setor”, ou existiam apenas parcialmente.

⁹ Ainda que recebam recursos e recebam responsabilidades delegadas pelo Estado.

aos seus donos ou diretores¹⁰. Governam-se sozinhas, a saber, são autônomas para controlar suas atividades. Possuem um relevante caráter voluntário¹¹. Os autores elencam ainda mais dois critérios que reconhecem serem partes do terceiro setor, mas que decidiram deixar de fora: não são religiosas, ou seja, não estão envolvidas em educação ou culto religioso, nem políticas, por não estarem primariamente envolvidas em apresentar candidatos a cargos eletivos.

Em 2003, a Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas lançou um *handbook* sobre instituições sem fins lucrativos (UNITED NATIONS, 2003), onde lançava cinco bases parecidas com as definidas por Salamon e Anheier (1997), porém sem excluir instituições religiosas e políticas a priori. Segundo o *handbook* (UNITED NATIONS, 2003) e também alinhadas com recentes modernizações na área, como o esforço de Salamon e Sokolowski (2016), seriam características definidoras: são organizações, sejam formais ou informais, estruturadas e permanentes; não distribuem lucros aos investidores ou diretores; governam-se sozinhas, podendo definir seus próprios processos e políticas; são privadas, separadas institucionalmente do governo; não são coercitivas, ou seja, são de livre participação dos indivíduos em suas atividades.

Anheier (2005) argumenta que as definições também passam por critérios legais de um país. Considerando que cada país tem sua soberania para definir seu ordenamento jurídico, é razoável pensar que cada legislação e o próprio terceiro setor serão influenciados pela cultura, pela trajetória histórica do país e pelas relações entre sociedade civil e Estado, que revelará os pressupostos que perpassam a própria existência de organizações do terceiro setor, o que já leva ao segundo ponto levantado pelo autor. Também há definições centradas no caráter público dos objetivos das associações. Essa ideia parte do princípio que o Estado tem fins públicos e meios públicos, empresas têm fins privados e meios privados, as associações teriam fins públicos e meios privados. Os fins perseguidos pela associação devem ser de caráter público, na busca de causas do bem comum. O autor menciona também a questão econômica, a saber, que a associação deve ter maior parte de seus recursos de ofertas voluntárias e contribuição de apoiadores da causa defendida. Em consonância com Salamon e Sokolowski (2016) e Salamon e Anheier (1997), e por último, o autor delimita também a definição estrutural-operacional. As associações precisam ser organizadas em alguma medida, separadas do governo, controlar suas próprias atividades e não distribuir lucros para os *stakeholders* da associação.

Desta feita, fica clara certa coerência conceitual na área ao longo do tempo. Note-se que sua característica de separação e autonomia do governo, ainda que trabalhem em parcerias e projetos unidos, as associações resguardam sua autonomia com vistas o cumprimento de sua missão institucional. Também é consenso a marca de não distribuição de lucros. Isso não

¹⁰ Isso não quer dizer que não possam auferir lucros nas suas atividades, mas que tão somente não são guiadas primariamente com esse fim, e sim de cumprir suas missões enquanto organizações.

¹¹ Essa é uma característica marcante do terceiro setor no contexto americano, tanto é que um dos termos utilizados é “setor voluntário”.

quer dizer que na execução de suas atividades, a organização não possa acabar gerando lucro, mas que tão somente este não será distribuído entre diretores, presidentes ou “investidores”. O excesso auferido deverá servir, em sendo o caso, para reinvestimento e expansão das atividades da associação.

2.2 Explicando a emergência do Terceiro Setor

Com o desenvolvimento de pesquisas a respeito do terceiro setor no mundo, acompanhando a expansão do próprio segmento, algumas teorias surgiram para explicar a emergência e relevância das associações na sociedade. Salamon e Anheier (1996) e Salamon, Sokolowski e Anheier (2000) fazem breves revisões que serão úteis para situar a Ciência Política no debate maior da área. Seriam, segundo ambos, cerca de seis ramos principais de explicação, que trataremos rapidamente.

Uma das predominantes é a Teoria da Heterogeneidade. Um dos seus principais proponentes é Weisbrod (1977). Essa teoria percebe a natural impossibilidade do mercado de prover bens públicos, de forma que possam ser consumidos quer sejam comprados ou não, visto seu caráter privado voltado ao lucro. O governo poderia preencher essa lacuna, mas também possui suas falhas. É por isso que essa teoria é também conhecida como Teoria de Falha de Mercado/Governo, por partir das limitações do Mercado e do Estado. Essas lacunas aconteceriam principalmente em áreas de relevante heterogeneidade na população (SALAMON; SOKOLOWSKI; ANHEIER, 2000, p. 7), que dificultariam a provisão de bens públicos. Desta forma, pessoas recorreriam ao Terceiro Setor para buscar bens que não encontram garantidos nem pelo primeiro nem segundo setor.

A partir da observação que a relação entre Estado e Terceiro Setor não era necessariamente de competição, mas de parceria, considerando as limitações inerentes de cada um, Salamon (1995) defende que o que se apresenta seria uma dependência mútua, no que ficou conhecido como Teoria da Interdependência, na medida em que o Estado pode prover financiamento para as atividades das associações, e as mesmas podem gerar engajamento e entrega de bens públicos que o Estado não possui expertise ou capacidade de prover.

Na não explicação de quais condições são determinantes para a emergência dessa boa relação entre Estado e Terceiro Setor, surge a Teoria da Origem Social. Moore Junior (1966), ao analisar o surgimento de fenômenos como o estado de bem estar social ou democracia não podem ser explicados através de explicações simplórias, mas devem considerar um complexo conjunto de fatores sociais, políticos e econômicos. Salamon, Sokolowski e Anheier (2000) defendem que instituições e estruturas sociais precisam ser investigados, sem desconsiderar, claro, fatores macro, como o modelo social, o nível dos gastos do Estado com a área social, etc.

Em análise de caráter mais econômico, surge a Teoria da Oferta. Difere um pouco da Teoria da Heterogeneidade, pois para além da necessidade da demanda, importa que haja empreendedores sociais (JAMES, 1987), que proponham-se a oferecer esses serviços. Salamon e Anheier (1996) apontam que circunstâncias de competição religiosa são determinantes, pois haveria uma competição para provisão desses bens públicos, visando atrair pessoas para suas respectivas religiões.

Salamon e Anheier (1996) tratam também da Teoria do Estado de Bem Estar Social. Afirmam que a expansão do mesmo fez com que a importância dada nos estudos e desenvolvimentos teóricos. Porém, o Terceiro Setor continuava a ser visto como importante, na medida em que seria útil para lidar com problemas sociais, ainda que com a expansão do desenvolvimento econômico e da rede de proteção social, a diminuição do número de associações seria uma decorrência natural.

Por último, vale mencionar o que Salamon e Anheier (1996) chamam de Teoria da Confiança. Para os autores, o nível de confiança que as pessoas possuem nas empresas e nos negócios é determinante para o tamanho do Terceiro Setor. Isso porque restrições de confiança geram amarras que tornam o Terceiro Setor mais digno de confiabilidade do que o Mercado, bem como da não distribuição de lucros, por não ser dirigidos pelo lucro, segundo os autores.

Na esteira de todas essas teorias, que parecem não ser mutuamente excludentes, fica claro a complexidade e riqueza de informações concernentes ao Terceiro Setor. A confiança interpessoal importa, a relação entre Estado e sociedade civil, as capacidades estatais e do Mercado, bem como fatores religiosos e sociais. Vale mencionar que a Teoria da Interdependência, uma que possui das lógicas mais convincentes dentre as teorias supracitadas, ganha força argumentativa com a expansão da cooperação estatal com o Terceiro Setor. Isso porque com a liberalização da década de 1980 com governos como Margareth Thatcher e Ronald Reagan, e consequente expansão do modelo liberal e capitalista de Estado, mais e mais governos nacionais passaram a depender e contar com esse importante aliado na execução de suas políticas. Na esteira disso, relações entre burocratas, políticos e pessoas ligadas às associações foram estreitando-se e abrindo um novo leque de possibilidades de investigação, como a do presente trabalho, que se insere na tradição e toma como relevante a destinação de emendas, por exemplo. Consideramos que o poder de engajamento e mobilização que essas entidades possuem, principalmente em municípios menores, não pode ser descartado no debate sobre votos, pois já existem evidências desse uso político o Terceiro Setor, tanto no Brasil como no mundo (PALMER-RUBIN, 2019; CAMMETT, 2004; PECI; OQUENDO; MENDONÇA, 2018; CAMMETT; MACLEAN, 2014; BRASS, 2014; BUENO, 2017).

2.3 Terceiro Setor no Brasil

Na esteira das mudanças e reformas liberais ao redor do mundo, o Brasil não é diferente, apesar de não rezar irrestritamente a cartilha liberal da década anterior, e ter uma significativa visão reguladora e social. A Reforma do Estado Gerencial, levada a cabo no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira. Esta Reforma visava tornar o Estado mais eficiente e enxuto (BRESSER-PEREIRA, 1996), passando algumas atribuições do governo para o Terceiro Setor, por exemplo. Visava também solucionar décadas de crise fiscal, hiperinflação, dívida pública e governabilidade. O Estado deveria focar em áreas essenciais, tais como a estabilidade do sistema financeiro, garantia da ordem, e serviços essenciais como saúde e educação (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A concepção do então Ministro era de uma visão privilegiada quanto às organizações sociais¹², e conseqüentemente instituições do Terceiro Setor. Acreditava serem imprescindíveis para o bom funcionamento da sociedade as parcerias firmadas para provisão de serviços públicos, que diminuam os custos para o Estado, pois não estariam mais submetidas a regras de licitação e contratação de pessoal.

O desenvolvimento e avanço deste modelo trouxeram à tona novas possibilidades, novas associações e novas pesquisas que investigaram a relação entre Estado e Terceiro Setor no Brasil, sob os mais diversos aspectos: social, econômico, político, sociológico, de gestão. O repasse de recursos do Estado através de transferências orçamentárias diretas ou incentivos fiscais renúncias tributárias indiretas para Entidades Sem Fins Lucrativos abre margem para pesquisas que envolvam suas motivações, seus mecanismos e efeitos, e a presente pesquisa encaixa-se nessa intenção, de compreender essa relação e seus efeitos. Considerando que a descentralização administrativa postulada pela Constituição Federal de 1988 implica em necessariamente a coordenação, monitoramento e controle de políticas públicas entre os três entes da Federação, o financiamento de entidades e suas atividades pode representar ativos políticos valiosos para parlamentares, tanto em suas respectivas eleições como nas eleições municipais de aliados.

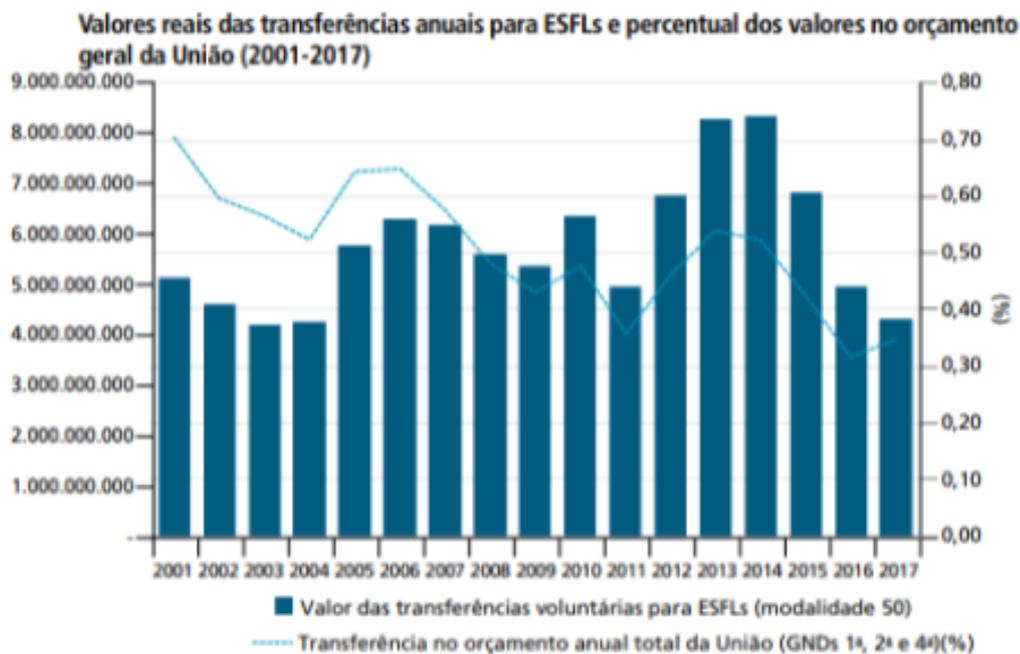
Algumas razões dirigem essa crença. Antes de tudo, deputados possuem liberdade e discricionariedade para alocar recursos no orçamento estadual, o que os dá autonomia para utilizá-los de forma estratégica e eleitoral, conforme demonstra larga evidência empírica. A ocorrência de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) no passado, como a CPI das ONGs, que teve seu relatório publicado em 2010, nos leva a observar a atuação de algumas entidades e

¹² Tipo de organização criada pela Lei 9.637/98, na gestão de Bresser-Pereira, que consta de uma organização pública que é “publicizada” por iniciativa do poder público e passa a ser financiada pelo Estado e mantém seu caráter público, mas com meios privados, a partir de então, deixando de ser geridas pelo direito público, e diminuindo os custos para o Estado. É considerado um dos pilares do sucesso da Reforma gerencial do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

questionar se os recursos recebidos não possuem, como os outros, também finalidade eleitoral. Carvalho Neto (2007) defende que existe uma mistura de interesses públicos e privados e até desvio de recursos nessa relação, e Alcoforado (2012) argumenta que falhas nos mecanismos de accountability e controle podem abrir brechas para esse tipo de interpretação, por mais que a lógica instituída pela Reforma Gerencial seja de coibir esse tipo de prática.

É crescente no Brasil a constatação da importância de organizações do Terceiro Setor, tanto no governo como na sociedade civil e opinião pública (LOPEZ; BUENO, 2012). O número de organizações também cresce continuamente: de menos de 30 mil na década de 70 para quase 120 mil na década de 2001 a 2010 (LOPEZ *et al.*, 2014). Nesta, crescem a uma taxa de 4% ao ano. O gráfico 1 apresenta valores reais das transferências anuais para ESFLs entre 2001 e 2017, constando apenas repasses da União.

Gráfico 1 – Valores transferências anuais da União para ESFLs entre 2001 e 2017



Fonte: Orçamento Brasil. Elaboração: Lopez (2018)

Há uma grande variação dentro do próprio campo das organizações, tanto em sua distribuição, como em suas áreas de atividades, parcerias com o governo (LOPEZ *et al.*, 2014). Costa (2017), analisando a densidade e atividades de ONGs no Brasil, apresenta resultados interessantes sobre o papel e efeitos dos repasses às Organizações nos municípios. Apresenta correlações relevantes entre diminuição da desigualdade de renda¹³ e taxas elevadas de colaborações entre governo e ONGs, porém, com aparentes prejuízos ao desenvolvimento humano. Semelhante ao encontrado por Avelino, Biderman e Bueno (2015, p. 6), que encontram que “quanto menor a

¹³ Considerando dados de 2000 a 2010

renda per capita do município, menor o nível educacional (segundo o IDH) e maior a taxa de pobreza, maior a transferência per capita par entidades sem fins lucrativos”. Ou seja, parece haver concordância quanto ao que essa relação está correlacionada: menor nível de educação e menor desenvolvimento humano.

As evidências no sentido da colaboração crescente entre Estado e Terceiro Setor são abundantes (MENDONÇA; SEGATTO, 2014; SOUTO; PEDROZO JUNIOR; GOLDBAUM, 2015; LOPEZ; LEÃO; GRANGEIA, 2011; LIMA NETO, 2013; COSTA, 2017; LOPEZ *et al.*, 2014; AVELINO; BIDERMAN; BUENO, 2015; LOPEZ; BARONE, 2013; LOPEZ; ABREU, 2014; PECI; OQUENDO; MENDONÇA, 2018), principalmente quando se considera para além do governo federal, municípios e estados (LOPEZ; BUENO, 2012).

2.4 Terceiro Setor e Política

Essas parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor aumentam a importância estratégica e relevância institucional e política das organizações. Elas ganham poder de barganha, acesso a políticos e canais de captação de recursos públicos, além de uma maior capacidade de ação, pela legitimidade e possibilidades financeiras. As leis que regulamentam essas parcerias e o próprio funcionamento dessas entidades não são claras e abrem espaço para potenciais desvios de suas finalidades iniciais, e dado o amplo quantitativo a fiscalização de irregularidades fica prejudicada.

Apesar de alguns autores apontarem para as consequências negativas dessas relações, como burocratização (FRUMKIN, 2002), pois o governo trabalha com uma série de regras e procedimentos que precisariam ser seguidos pelas entidades; e restrição da influência política de algumas organizações (VERSCHUERE; CORTE, 2015), através do tolhimento de seus interesses e *advocacy* junto ao governo, cremos ter razões para acreditar que pelo menos do ponto de vista dos deputados e das entidades beneficiadas, ambos saem beneficiados. Os deputados ganham influência e apoio político, e não entregam capital político a prefeitos opositores, enquanto as entidades ganham recursos e poder. É relevante pensar essas questões à luz dos achados de Costa (2017), por exemplo, que ONGs de prestação de serviços não estão relacionadas com o aumento do desenvolvimento humano. Ou seja, se estudos não apontam para a eficácia dessas associações e os deputados continuam a enviar recursos, o que os motiva? Se os mesmos são guiados eleitoralmente e com vistas à sobrevivência política, destinar recursos para essas entidades podem também ser entidades a partir dessa perspectiva.

Investigando a visão de burocratas federais sobre os motivos pelos quais o Estado utiliza dessas parcerias, Lopez e Abreu (2014) apresentam resultados interessantes que reforçam o argumento desta trabalho, ainda que o foco dos autores nem fosse necessariamente a investigação que aqui propomos. Os autores, em entrevistas e pesquisas com esses gestores, encontraram

como principais motivos para essas parcerias, a expertise das organizações, o fortalecimento da atuação das ONGs e capilaridade territorial (LOPEZ; ABREU, 2014). É relevante pensar que alguns desses motivos, principalmente a capilaridade territorial das ONGs ser exatamente um dos que pode avalizar sua potencial importância político-eleitoral, entendimento esse que o presente trabalho compreende e se baliza, pois está claro que essas entidades podem apresentar esses ativos na busca por recursos e emendas dos deputados.

2.5 Emendas e Pork Barrel

Emendas são parte essencial do processo orçamentário, tanto brasileiro como de outras democracias no mundo. Toma-se por certo que políticos utilizam-se de práticas clientelistas e distributivistas para chegar e manter-se no poder. Os deputados alocam recursos para suas bases eleitorais e recebem o “crédito” de suas ações através de votos¹⁴. Assim, seriam estabelecidas relações diretas entre deputados e eleitores, e, em tese, ambas as partes sairiam ganhando. Os deputados ganhariam os votos e os municípios, serviços e políticas públicas. Isso ainda pressupõe que os eleitores possuem a capacidade de identificar claramente os responsáveis por determinada ação e os beneficiam, retribuindo através dos votos. Pelo menos essa é a teoria proposta para o caso americano por Mayhew (1974) e Fiorina (1997). Essa teoria ficou conhecida como “voto pessoal” (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987).

Essa concepção baseia-se no fato que leis eleitorais geram incentivos que moldam o comportamento parlamentar, que desenham estratégias político-eleitorais tendo o desenho institucional como base de ação. Se a escolha do eleitor for por candidatos individuais, os incentivos são individuais (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987). Carey e Shugart (1995) defendem que em sistemas proporcionais de lista aberta a reputação dos parlamentares é essencial para seu sucesso nas urnas. Os votos obtidos estariam relacionados ao candidato em si, não ao partido, como no modelo partidário (COX; MCCUBBINS, 1993). Segundo Cain, Ferejohn e Fiorina (1987, p. 9) em definição original, “o voto pessoal refere-se àquela porção do apoio eleitoral do candidato que se origina nas suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e histórico”. O voto seria computado com base na atuação do parlamentar em levar recursos do orçamento para suas bases eleitorais, desta forma.

Para o contexto brasileiro, Ames (2003), Ames (1995) utiliza-se desse mesmo conceito para compreender a realidade do voto pessoal frente a um sistema de lista aberta. Para o autor, é central o conceito de conexão eleitoral, que consistem em distritos informais formados a partir da ação de parlamentares, que, para o autor, podem focar suas estratégias em áreas geograficamente

¹⁴ Inclusive essa pode ser considerada uma justificativa para a proeminência de ESFLs “prestadoras de serviço”, executoras de políticas públicas mais visíveis: os resultados, caso fossem para o prefeito rival do parlamentar, diminuiriam sua capacidade de angariar o crédito e consequentemente os votos dos cidadãos de determinado município. Por isso a estratégia de repassar às ESFLs.

restritas para obter sucesso eleitoral. Apesar de seminal, trabalhos recentes vêm colocando em cheque trabalhos como o de Ames, principalmente quanto à questão espacial. Cada vez mais os votos de deputados federais vêm sendo menos concentrados em certos municípios, aumentando a dispersão eleitoral quando se trata dos vencedores (PIAZZA, 2018; AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016; AVELINO, 2015).

A execução de emendas parlamentares individuais seria uma das formas que o Executivo teria de barganhar o apoio do Legislativo, pois as coalizões formadas não seriam suficientes para levar a cabo a agenda presidencial¹⁵ (AMES, 2003), e por isso o presidente se utilizaria das emendas como mecanismo de recompensa ou punição aos parlamentares.

Ainda segundo a teoria, isso importa porque emendas importam na relação entre eleitores e parlamentares. Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 274), “quanto mais emendas individuais são executadas, maiores são as chances de reeleição do parlamentar”. Seriam a forma, então, pela qual “os parlamentares estabelecem (ou mantêm) uma relação clientelista, personalista e direta com seu eleitorado, garantindo a manutenção dos votos em pleitos futuros” (MESQUITA, 2010, p. 2). Ou seja, as emendas tornam-se essenciais para as campanhas de deputados em busca de reeleição (AMES, 2003) pois é a forma que os deputados “mostram serviço” a suas bases eleitorais e podem cobrar créditos pelos recursos particulares obtidos, através de votos.

Buscando compreender essa relação entre Executivo e Legislativo, Baião, Couto e Jucá (2018) e Azevedo (2017) mostram que emendas apresentadas por deputados cujos recursos saem de ministros do mesmo partido são em maior número do que aqueles de partidos diferentes. Isso indica tanto maior atenção de ministros a colegas partidários, como uma estratégia de cooptação partidária pelo presidente, que ao convidar ministros de outros partidos, conseguem o apoio parlamentar, que poderia ser reforçado ou recompensado através da execução das emendas dos seus colegas de partido, por exemplo. Essa negociação com partidos compensaria, pois garantiria apoios mais estáveis e previsíveis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). Inclusive esse é um dos motivos pelos quais o Executivo favoreceria emendas coletivas e de bancada (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Ainda assim, emendas individuais importam e possuem possível papel estratégico eleitoral dos deputados, pois alguns trabalhos apontam sim para evidências a favor da tese que deputados alocarem emendas para municípios em que foram mais votados, principalmente em sendo o caso de alta concentração de votos em poucos candidatos (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015).

Com a descentralização das políticas públicas preconizada pela Constituição Federal de 1988, municípios passaram a responder por campos de políticas que antes não eram sua responsabilidade, por serem considerados entes federativos. Com isso, cresce a literatura que aponta a

¹⁵ Em 2019 foi aprovada no Congresso Nacional a EC 100/2019, que ficou conhecida como Orçamento Impositivo, que obriga o Executivo a pagar as emendas de bancadas estaduais.

maior parte das emendas alocadas pelos deputados vão para municípios executarem políticas públicas (CARLOMAGNO, 2016). Desta forma, parte relevante da literatura brasileira foca na relação entre deputados e prefeitos, tendo como mediador as emendas alocadas, principalmente conjugando com análises sobre a relevância dos partidos, já que havia um senso comum, no passado, que os partidos brasileiros eram fracos no Parlamento, o que não se confirma, em muitas das pesquisas hodiernas (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Analisando a importância das coalizões partidárias como fator relevante na liberação das transferências voluntárias para os municípios brasileiros, Almeida (2016) insere-se nesse debate, reconhecendo a dependência das cidades dos recursos oriundos do governo federal. A autora encontra que o pertencimento ao partido e a coalizão do presidente está correlacionado positivamente com um maior volume de repasses de verbas discricionárias. Em consonância, Azevedo (2017, p. 18) afirma:

Tendo em vista que no presidencialismo de coalizão os partidos cooperam com os presidentes quando percebem vantagens para isso. Essas vantagens podem ser: a promoção de carreiras políticas, o acesso a recursos clientelistas, a implementação de projetos de sua preferência e a liberação de recursos através de emendas parlamentares.

Buscando compreender a captação de recursos através de emendas parlamentares, Azevedo (2017) afirma existir afinidade política entre indicações de emendas parlamentares e os municípios que as recebem, o que significa que deputados privilegiam municípios de aliados partidários ou de sua coalizão. Importa compreender essa relação, pois é ainda argumentado por Almeida (2016) que é possível verificar a existência de ciclo eleitoral, a importância das eleições alternadas do Brasil e suas conexões, em consonância com Bueno (2017) e Avelino, Biderman e Barone (2012). Isso quer dizer que as eleições municipais são importantes tanto para execução quanto para destinação de emendas parlamentares. Graça e Souza (2014) argumentam ainda que é possível verificar benefícios eleitorais para deputados que são candidatos a prefeito, por exemplo. Ou seja, as eleições municipais possuem sim papel importante para os deputados, pois podem eles mesmos ser os candidatos e obter benefícios eleitorais disso, ainda que os motivos não sejam idênticos aos dos autores anteriores.

Avelino, Biderman e Barone (2012), investigando a relação existente entre articulações intrapartidárias e o desempenho eleitoral de deputados no Brasil, apresentam resultados interessantes e que apontam para a importância tanto dos partidos como dos municípios como uma importante variável explicativa do desempenho dos deputados estaduais no Brasil. Um possível mecanismo causal sugerido pelos autores seria o maior acesso a recursos que os deputados proporcionam, assim havendo um alinhamento dentro da agremiação partidária. Os resultados são consistentes tanto para deputados estaduais quanto para federais, que apesar de não ser o foco desta nossa pesquisa, reforça a tese que há uma conexão forte entre parlamentares, sejam

estaduais ou federais, com prefeitos que pertencem a um mesmo partido. Ou seja, a política local afeta a política nacional (BARONE, 2014). As emendas possuem papel preponderante na relação estabelecida entre parlamentar e município, sendo importante para a explicação da votação municipal dos deputados (SANFELICE, 2010).

Ainda nessa linha, Baião e Couto (2017) reforçam esse argumento, ainda que com um argumento que divirja um pouco da literatura tradicional. Segundo os testes dos autores, é possível confirmar a hipótese do retorno eleitoral das emendas para os deputados federais. Ainda que divirjam da tese da reclamação de crédito, os autores propõem que a aliança entre prefeitos e os parlamentares são essenciais, pois garantem o apoio local aos dos prefeitos. Explicando, Baião e Couto (2017, p. 734) afirmam “O prefeito se une ao deputado para receber benefícios do orçamento da União e, em troca, garante que parlamentares rivais não ‘peguem carona’ no esforço do aliado”. Relevante também mencionar uma possibilidade apontada pelos autores que reforça a tese defendida por esta pesquisa. Para os mesmos, “É provável, por exemplo, que o deputado prefira enviar suas emendas para serem executadas por ONGs locais ou pelo governo federal quando o prefeito não for aliado” (BAIÃO; COUTO, 2017, p. 736).

2.6 Uso político do Terceiro Setor

Então, associações do Terceiro Setor parecem importar. Essas entidades são normalmente mais próximas das comunidades e não possuem preocupações com burocracia e questões inerentes ao serviço estatal. Isso as confere uma liberdade e potencialidade que temos razões para crer interessam aos deputados federais na busca de apoio político, perpassando prefeitos opositores em municípios que façam parte de sua base eleitoral, usando-se dessas associações como veículos de aclamação de crédito pelos deputados (COMAN, 2014).

Essas entidades então precisam ter algum mecanismo de influência e controle, ou incentivos para distribuir benefícios. Palmer-Rubin, Garay e Poertner (2019), investigando alguns desses incentivos para envolvimento e participação nessas associações através de um experimento de recrutamento no México, apresentam resultados interessantes e que fundamentam essa importância. Eles encontram que nos experimentos que as associações que prometem intermediar benefícios particularistas têm maior poder de captar novos membros, quando comparadas àquelas que se comprometem em entregar serviços não materiais ou gerar benefícios de grupo, ainda que os dados não apoiem expectativas teóricas quanto ao apelo maior desse tipo de organização e promessa a pessoas de baixa renda.

Isso quer dizer que organizações com acesso a recursos públicos para execução de políticas de patronagem, como as emendas parlamentares no caso do presente estudo, são mais atrativas e possuem poder de influenciar as pessoas através de seu recrutamento na promessa de acesso a recursos. Podendo assim tornar-se valiosos instrumentos eleitorais e de influência

política nos municípios. Então, tanto as organizações são importantes para os políticos por esse motivo, e para as pessoas, pela propensão de acesso a benefícios clientelistas. Dessa forma, políticos ganham apoio e a associação e seus membros ganham recursos. Essa relação, então, é profundamente política e tem poder de moldar a vida social e política dos municípios que estão inseridos, com capacidade de mobilizar ou desmobilizar cidadãos da vida pública (CAMMETT; MACLEAN, 2014). Palmer-Rubin, Garay e Poertner (2019, p. 30) afirmam:

Muitos dos tratados políticos podem de fato atuar como mecanismos que moldam a propensão dos membros a ver as organizações como fontes de benefícios particularistas. Por exemplo, é mais provável que membros tenham afiliações partidárias, sejam beneficiários de programas sociais, e conheçam alguém que já foi exposto a clientelismo.

Então se está estabelecido que políticas distributivas têm poder de ser importantes ativos eleitorais, e que associações do terceiro setor importam, é relevante compreender como. Palmer-Rubin (2016), investigar a realidade mexicana, encontra evidências interessantes de como funcionam os mecanismos que regem essa relação, focando em associações de pequenos negócios. O argumento do autor é que as organizações podem ser divididas em alguns grupos, a saber, as que estão em distritos essenciais¹⁶ do partido, e as que não estão; se são de direita, esquerda ou centro. Além disso, os governos locais apresentam certa estabilidade ao longo do tempo, em se tratando dos partidos que os governam. Essa divisão é possível por causa do desenho institucional do país. O México possui basicamente três partidos, com certa divisão ideológica: Partido Acción Nacional (PAN), de direita; Partido Revolucionario Institucional (PRI), de centro; e o Partido de La Revolución Democrática (PRD), de esquerda. Dessa forma, cada associação, de acordo com sua ideologia (alinhada ou não ao do partido) e em qual estado se encontra (se é um distrito “seguro” ou não do partido), oferece diferentes recursos diferentes aos partidos.

Se as associações estão em distritos “seguros” para o partido, oferecem suporte ao partido, auxílio no desenvolvimento de políticas públicas, viabilidade eleitoral e provisão de serviços (PALMER-RUBIN, 2016). Se estiverem em distritos que não são, oferecem apoio para um projeto de longo prazo, no qual o partido passaria a disputar a liderança nesse distrito. O fariam através de endossos públicos, reuniões para conhecimento de candidatos, organização de eventos, ou seja, mobilizar apoio e “abrir caminho” para o partido. O autor faz o teste dessa tese comparando incumbentes que buscam consolidar laços com organizações ideologicamente alinhadas quando estão eleitoralmente seguros, e com não alinhadas (ou que não sejam do mesmo núcleo) quando em ameaça eleitoral, encontrando coerentes com as hipóteses da importância das organizações e o papel importante que elas desempenham no jogo eleitoral.

¹⁶ Com isso, o autor se refere a distritos cujo partido possui uma certa tradição em governar, ainda que eventuais derrotas possam ter acontecido ao longo do tempo.

Então associações do terceiro setor podem ser utilizadas como esses auxílios aos partidos, como uma forma de presidentes, por exemplo, beneficiar aliados partidários e punir oponentes, considerando um amplo leque de estratégias. Essa é a tese de Bueno (2017), cuja desse trabalho deriva e debruça-se sobre a realidade pernambucana. A autora propõe a tese que presidentes canalizam recursos a ONGs em municípios com prefeitos de oposição, visando colaborar com seus partidários, evitando que o governante municipal roube o crédito pela provisão do serviço público, já que através dessas associações, o crédito fica disperso, e ainda assim, serviços são prestados aos munícipes, ainda que não diretamente pela prefeitura. Com menos crédito ao prefeito, os votantes podem penalizá-los, votando na oposição.

Destarte, acreditamos que os mesmos incentivos que regem os presidentes estão presentes nos deputados estaduais, guardadas as devidas proporções e particularidades das eleições. Portanto, os mesmos alocariam emendas para entidades em municípios importantes (como que distritos informais) para sua eleição.

3 BREVE APANHADO HISTÓRICO DA POLÍTICA PERNAMBUCANA DE 2006 À 2018

3.1 Histórico eleitoral de 2006 - 2018

Ainda em 2006, o neto do ex-governador de Pernambuco Miguel Arraes, Eduardo Campos (PSB) chega ao governo do Estado derrotando o então governador Mendonça Filho (PFL), que havia assumido no final de março, já que Jarbas Vasconcelos (PMDB) havia renunciado para ser candidato ao Senado, como exige a lei eleitoral. Tendo começado a eleição como um azarão, pela alta popularidade de Jarbas (BARRETO, 2010), que buscava transferir seu capital eleitoral para Mendonça, Eduardo maneja importantes apoios, como do então deputado federal Inocêncio Oliveira (PL), e acabou derrotando o candidato à reeleição com mais de 60% dos votos, vencendo em todas as 12 microrregiões do estado. Ao assumir o governo em 2007, prontamente Eduardo aprofundou alianças e trouxe diversos políticos para a Frente Popular, sendo já em 2008 um importante ativo eleitoral na disputa municipal em diversas cidades.

Ainda na eleição de 2006, Eduardo conquista o apoio do então candidato petista Humberto Costa, que havia terminado o primeiro turno em terceiro lugar. Buscando surfar no sucesso eleitoral do então presidente Lula (PT), Eduardo conquista o apoio de toda a aliança partidária, que incluía, além do partido de Humberto, o PTB, o PCdoB, o PRB, o PAN e o PMN. Essa união foi fundamental para consolidação da eleição de Eduardo, bem como para sua futura governabilidade na Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE).

A partir de sua posse, então, Eduardo passa a vender uma imagem própria de “político moderno, eficiente e sensível às demandas da sociedade, sobretudo, às relativas à educação, segurança e tecnologia” (ADILSON FILHO, 2019, p. 36), com programas de metas, criação de escolas de ensino médio de referência e tempo integral, programas como o Pacto pela Vida, que construíam tal imagem. Amigo próximo e tendo sido ministro entre 2004 e 2005, Eduardo também se beneficiou grandemente da popularidade do então presidente Lula (PT), que aliado à sua gestão e habilidade política local e também a nível nacional, o garantiram uma acachapante vitória contra o então senador Jarbas Vasconcelos em 2010, com quase 83% dos votos, em uma ampla frente partidária de 15 partidos. Eduardo já congregava ao seu redor partidos de importantes figuras da política pernambucana, como PT, PR e PTB, de Humberto Costa, Inocêncio Oliveira e Armando Monteiro Neto respectivamente.

Já se projetando nacionalmente, Eduardo tratou de prosseguir mantendo sua popularidade em alta e alianças que iam de uma ponta a outra do espectro político. Em 2012, lança um aliado de confiança, Geraldo Júlio (PSB), na disputa da prefeitura de Recife. Sendo um mero desconhecido, Geraldo derrota o senador Humberto Costa (PT) e o deputado estadual em ascensão Daniel Coelho (PSDB), ainda no primeiro turno, fiado na força e popularidade de Eduardo Campos.

Tal movimento de reaver a capital pernambucana, cidade mais importante do estado, funciona de prenúncio para os próximos movimentos do então governador. Aproveitando-se também do novo tempo que passava a política nacional, após as Jornadas de Junho de 2013, advento maior da internet como espaço de ativismo político e com o desgaste de 11 anos de gestão do Partido dos Trabalhadores, rompe com a então presidente Dilma Rousseff (PT) em 2013, alegando, dentre outros, a manutenção da aliança da presidente com partidos tradicionais como o PMDB a nível nacional. Esse posicionamento foi reverberado pelo afastamento do PT na capital pernambucana, que decidiu lançar candidato próprio ao invés de manter a aliança que vinha desde o pleito de 2006, embasando o discurso do então governador.

Ao pleitear voos maiores, Eduardo firma uma aliança com a ex-senadora acreana Marina Silva, que havia tido quase vinte milhões de votos na disputa presidencial em 2010, pelo Partido Verde (PV). Pela aliança, ela haveria de filiar-se ao partido de Eduardo, PSB, enquanto o seu partido, a Rede Sustentabilidade, não recebia o registro pelo Tribunal Superior Eleitoral, e ser candidata a vice na chapa presidencial encabeçada por ele. Marina, assim como Eduardo, havia sido ministra do então governo Lula¹⁷. Ambos, com o passar do tempo, romperam com as gestões petistas e projetaram seus nomes nacionalmente. Marina, mais cedo, ainda em 2010, ele, em 2012. Buscando representar esse novo sentimento de “nova política” e aproveitar o desgaste do PT, uniram forças na chapa presidencial para as eleições de 2014.

Eduardo, contudo, não relegou o controle do governo de seu Estado. Escolheu um outro aliado de confiança, que havia sido seu secretário, mas sem nenhuma experiência eleitoral, Paulo Câmara (PSB) para ser candidato à sua sucessão, em detrimento do seu vice, João Lyra Neto (PSB). Visando garantir a eleição de seu sucessor, Eduardo montou uma ainda mais ampla frente partidária, desta vez com dezenove partidos, incluindo antigos opositores históricos, como o PMDB de Jarbas Vasconcelos, o PSDB de Sérgio Guerra e o DEM de Mendonça Filho, antigo PFL. Paulo enfrentou o então senador Armando Monteiro Neto (PTB), que inclusive fora eleito na chapa de Eduardo em 2010.

Com a morte precoce de Eduardo em um acidente aéreo em plena campanha eleitoral em agosto de 2014, Paulo impõe uma importante derrota eleitoral a Armando Monteiro Neto, com ampla maioria na Assembleia Legislativa de Pernambuco, maior parte dos deputados federais eleitos, e o senador, Fernando Bezerra Coelho, que derrotou João Paulo (PT), antes favorito na disputa. A morte de Eduardo gerou uma grande comoção em Pernambuco, alavancando uma emocional campanha de Paulo Câmara ao governo de Estado, vencendo com 68% dos votos válidos.

Porém, o articulador político, Eduardo, tinha morrido. Inexperiente na articulação política, Paulo logo sofreu ataques e teve dificuldades na interlocução e acomodação de uma frente

¹⁷ Ele, Ministro da Ciência e Tecnologia entre 2004 e 2005. Ela, Ministra do Meio Ambiente entre 2003 e 2008.

partidária tão ampla, costurada habilmente em meio a velhos inimigos eleitorais como PSDB, DEM e PMDB. Na verdade, ainda na eleição, movimentos dissidentes foram notados, como por exemplo, a deputada estadual Priscila Krause (DEM), que se recusava a fazer campanha para Paulo Câmara, e recusou o guia eleitoral na TV, e do deputado federal Daniel Coelho (PSDB), que também se recusava a fazer campanha para Paulo Câmara.

Um ano após assumir o governo, Paulo Câmara viu os primeiros dois partidos dissidentes da Frente Popular que o elegeu: justamente PSDB e DEM. Em maio de 2016, houve o rompimento do PSB com ambos os partidos, fazendo-os entregarem os cargos do executivo estadual. O motivo de tal posicionamento era a disputa pela prefeitura de Recife. Os dois partidos pleiteavam lançar justamente os dois dissidentes da Frente já em 2014: Daniel Coelho pelo PSDB e Priscila Krause pelo DEM. Vale salientar ainda mais um ponto. Ainda em 2015, o PDT passou a integrar a base do governo Paulo Câmara, assumindo cargos na executiva estadual.

3.2 Histórico político 2006 - 2018

Na eleição de 2006, com o embarque na campanha de Eduardo Campos, os partidos da coligação que teve como candidato ao governo do estado Humberto Costa (PT), a chapa “Melhor para Pernambuco” passou a integrar a base do governo na Assembleia Legislativa de Pernambuco. Com isso, o então governador garantiu pelo menos maioria simples para as votações na Casa Legislativa. De 12 deputados, a base de sustentação do governo passou a contar com 28 dos 49 deputados estaduais. Com o avanço do poderio político de Eduardo, como descrito na seção anterior, a base governista mais que triplica¹⁸ na eleição seguinte. A tabela 1 sumariza os dados.

¹⁸ Considerando apenas os deputados eleitos pela coligação do então governador (PSB, PDT, PP, PL, PSC).

Tabela 1 – Evolução da composição da Assembleia Legislativa de Pernambuco

Ano	Deputados eleitos na coligação governista	Porcentagem de deputados governistas	Partidos da coligação
2006	12	24.5%	PSB, PDT, PP, PL, PSC
2010	39	79.6%	PSB, PDT, PP, PT, PR, PTB, PCdoB, PSC, PRB, PHS, PRP, PSDC, PSL, PTC, PTdoB
2014	36	73.5%	PSB, PMDB, PSDB, PSD, PP, PR, DEM, PROS, SD, PCdoB, PPS, PV, PEN, PHS, PPL, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTC, PTN

Fonte: TRE. Elaboração: do autor (2020).

Em 2010, mesmo considerando a base de sustentação na Alepe com os partidos advindos da coligação “Melhor para Pernambuco”, o número de deputados eleitos cresceu mais de 30% em relação à 2006, passando para 39 dos 49 cadeiras disponíveis no parlamento pernambucano.

A eleição de 2010 sagrou Eduardo como grande líder político do Estado de Pernambuco na primeira década do Século XXI. Sagrando-se vencedor sobre o ex-governador Jarbas Vasconcelos com quase 83% dos votos válidos, a coligação de Eduardo também obteve resultados superiores para as eleições proporcionais. Para a Assembleia Legislativa de Pernambuco, foram eleitos 39 dos 49 deputados estaduais.

Já em 2014, o resultado foi também bastante expressivo, com uma ligeira queda, entretanto. Foram eleitos 36 dos 49 deputados estaduais, que passaram a compor a base do sucesso do governador Eduardo Campos, morto em acidente em agosto de 2014, em plena disputa para a Presidência da República. Paulo Câmara chegou ao governo com uma base que era composta por quase 74% dos deputados da Alepe, o que lhe garantia maioria para as votações de interesse do governo dentro do Parlamento.

Quanto aos prefeitos eleitos, os resultados são semelhantes. Na eleição municipal subsequente à de Eduardo Campos, a de 2008, a coalizão governista, composta pelos partidos da Frente Popular e da Melhor para Pernambuco, elegeu 136 dos 184 prefeitos do Estado, quase 74% dos eleitos. A Tabela 2 sumariza a evolução dos números dos prefeitos em Pernambuco.

Tabela 2 – Evolução dos prefeitos eleitos em Pernambuco

Ano	Prefeitos eleitos na coalizão governista	Porcentagem de prefeitos governistas	Partidos da coalizão
2008	136	73.9%	PSB, PDT, PP, PL, PSC, PT, PTB, PSC, PCdoB, PRB, PAN, PMN
2012	141	76.6%	PSB, PDT, PSD, PP, PR, PTB, PCdoB, PSC, PRB, PHS, PRP, PSDC, PSL, PTC, PTdoB
2016	134	72.8%	PSB, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, SD, PCdoB, PPS, PV, PEN, PHS, PPL, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTC, PTN

Fonte: TRE. Elaboração: do autor (2020).

Curiosamente os resultados se comportam de forma semelhante aos dos deputados estaduais. Ao passo que em 2012 há um crescimento no número de prefeituras, em 2016 há uma ligeira queda.

Em 2012, a coalizão de partidos, como citado a cima, perdeu o PT, através do movimento de ruptura de Eduardo. Além disso, o recém-criado PSD passa a integrar a Frente Popular, mesmo seu presidente sendo um macielista histórico, André de Paula. Com essas mudanças, ainda assim, a nova organizada Frente Popular elege 141 dos 184 prefeitos do estado, comandando quase 77% das prefeituras de Pernambuco.

E já em 2016, com a saída do PSDB e do DEM da Frente Popular, com o lançamento das candidaturas de Daniel Coelho e Priscila Krause respectivamente, a então robusta Frente Popular elege 134 dos 184 prefeitos, caindo o número de prefeituras para menos de 73%, número menor até do que em 2008.

Eduardo fazia questão de comandar pessoalmente as eleições municipais de aliados, principalmente em municípios estratégicos. Com isso, já após sua eleição, o número de prefeitos de seu partido, PSB, cresce bastante. Em 2012, após sua vitória acachapante contra o ex-governador Jarbas Vasconcelos (PMDB), o poder da Frente Popular atinge seu auge, comandando 141 municípios do Estado. Com a morte de Eduardo em 2014, os efeitos são sentidos também nas eleições municipais, com uma queda no número de prefeitos eleitos de partidos que integram a Frente Popular. Porém, o alcance do poderio da coalizão partidária ainda é enorme, pois comandam não só a capital, como cidades importantes do Estado, e possuem prefeitos comandando mais de 70% dos municípios pernambucanos.

4 ANÁLISES

4.1 Informações preliminares

O presente trabalho destaca-se por sua natureza predominantemente descritiva. Isso quer dizer, segundo Gerring (2012), que o intuito primordial não está em explicar mudanças, o que a faria causal. Antes, propõe-se a descrever aspectos da realidade, apresentando como as coisas são, dada a realidade observável. A escolha justifica-se pois antes de fazer quaisquer inferências causais sobre fenômenos, é preciso ser capaz de delimitá-los e descrevê-los, sob pena de mensurar e criar teorias baseadas em abstrações distantes da realidade. Na verdade, trabalhos empíricos devem ser frutos de boas teorizações (GERRING, 2012) e atinentes aos fenômenos que buscam explicar para que possam ser úteis ao avanço da Ciência Política.

A relevância de um trabalho como esse se dá em investigar a fundo (GERRING, 2007), com uma diversidade de métodos quantitativos e qualitativos, a realidade nas quais os fenômenos estão inseridos. Não há possibilidade de interpretação sem descrição prévia (MARCUS; LOVE; BEST, 2016), e a descrição é parte tão fundamental da ciência quanto a produção de inferências causais, ainda que muitos pesquisadores, principalmente influenciados pelo avanço das metodologias quantitativas, enxerguem trabalhos descritivos como de menor importância (GERRING, 2012; REZENDE, 2011; HEBLING, 2014). Estudos descritivos podem assumir diversos objetivos, e em diversos campos científicos sua redescoberta tem ocorrido em tempos recentes (MARCUS; LOVE; BEST, 2016), inclusive na Ciência Política (GERRING, 2012).

Rezende (2011) considera que estudos de caso são importantes na medida em que mapeiam variáveis contextuais que podem ser deixadas de lado em nome da generalização em estudos quantitativos, e isso permite a concepção mais ampla da variabilidade de variáveis que afetam os fenômenos de interesse. Afirma ainda, “os casos se mostram como opções preferíveis quando o propósito é lidar com análises que buscam explorar a conexão entre contexto e causação” (REZENDE, 2011, p. 326). Quando bem desenhados nas ciências sociais, são essenciais para a construção do argumentos causais (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Rezende (2011, p. 331) continua:

Casos não se prestam apenas para produzir “*thick descriptions*” ou para produzir etnografias detalhadas da realidade social, mas, sim, para fazer avançar o conhecimento num mundo em que os fenômenos sociais são carregados de complexidade causal. Embora relevante para estabelecer correlações entre variáveis, as abordagens estatísticas, quando desacoplados de boa pesquisa comparada, tendem a perder o sentido e representar muito pouco. Todavia, quando articulados por teoria, os casos podem representar lentes potentes para a produção de conhecimento.

De tal feita, este trabalho pode ser considerado um estudo de caso descritivo. Estudo

de caso é o nome dado para o método intensivo de investigação sobre fenômenos complexos (HEBLING, 2014). Para Evera (1997), são cinco as aplicações dos estudos de caso para produção da pesquisa científica: criar teorias, testar teorias, identificar condições antecedentes, testar a importância das condições identificadas e explicar casos importantes. Segundo Vitorino e Oliveira (2012, p. 2),

Considera-se um estudo de caso a análise intensiva de um fenômeno espacialmente delimitado, observado em um ponto simples do tempo ou durante algum período. Um dos propósitos desse tipo de estudo é lançar luz sobre um número maior de casos (população).

O objetivo é através de uma análise detalhada dos casos estudados, com as variáveis escolhidas, é lançar luz sobre a relação entre os deputados estaduais pernambucanos e entidades sem fins lucrativos, usando como variável independente os recursos em emendas parlamentares individuais. Assim, a escolha do método estudo de caso descritivo mostra-se coerente com os fins do estudo, principalmente de testar a validade de teorias da literatura especializada e avaliar os cenários e situações das relações entre os dois atores na política. Segundo Hebling (2014, p. 73),

De maneira geral, os estudos de caso são utilizados para explicar ligações causais nas intervenções de cenário, devido a sua maior complexidade que *surveys* ou estratégias experimentais; descrever o cenário no qual ocorreu a intervenção; promover uma avaliação, mesmo que de caráter descritivo, da intervenção realizada ou ainda explorar situações nas quais as intervenções avaliadas não impliquem em resultados claros e específicos.

Dada essa caracterização, metodologicamente o presente trabalho se preocupa em descrever e buscar fazer análises de como se processa o fenômeno pesquisado, a saber, relações entre deputados estaduais pernambucanos e entidades do terceiro setor, com base nos resultados de testes descritivos, análise de gráficos e de Testes T de Amostras Independentes que buscam comparar valores e estimar a significância estatística das diferenças apresentadas, a partir de dados do Governo de Pernambuco e do Tribunal Regional Eleitoral (TRE)¹⁹. A tabela 3 apresenta as variáveis usadas neste trabalho, apresentando suas fontes, a mensuração e a definição de cada uma delas.

¹⁹ <http://www.tre-pe.jus.br/>

Tabela 3 – Tabela de Variáveis

Variável	Fonte	Mensuração	Definição
Votos	TRE - PE	Discreta	Quantidade de votos recebidos pelo parlamentar no município
Repasses em emendas em R\$	Governo de PE	Contínua	Valor total em repasses em emendas para o Terceiro Setor
Base ou oposição em 2014	TRE - PE	<i>Dummy</i> (1=base, 0=oposição)	Compunha a base do governo na Assembleia Legislativa de Pernambuco em 2014
Base ou oposição em 2016	TRE - PE e jornais	<i>Dummy</i> (1=base, 0=oposição)	Compunha a base do governo na Assembleia Legislativa de Pernambuco em 2014
Candidato em 2016	TRE - PE	<i>Dummy</i> (1=sim, 0=não)	Se foi candidato em 2016
Candidato em 2018	TRE - PE	<i>Dummy</i> (1=sim, 0=não)	Se foi candidato a deputado estadual em 2018

Fonte: Elaboração do autor.

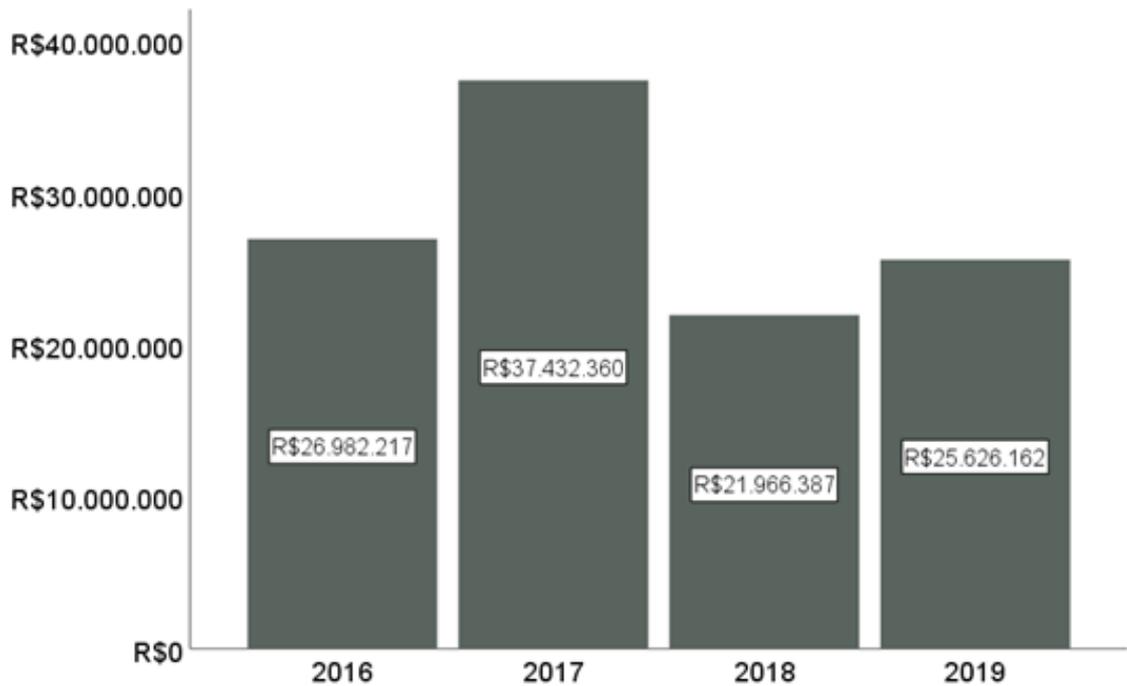
Temporalmente, serão analisadas emendas dos deputados estaduais da legislatura que compreende os anos de 2015 à 2019, que foram eleitos no pleito de 2014. A LOA de um respectivo ano é sempre apresentada e aprovada no anterior. Por isso, as emendas serão correspondentes aos anos de 2016 até 2019, pois correspondem às formulações dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018 pelos deputados.

De antemão, vale ressaltar o montante das emendas apresentadas. Para tal, foi feito um pedido²⁰ com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) ao governo do Estado de Pernambuco²¹, mais especificamente a Secretaria de Planejamento e Gestão. O gráfico 2 apresenta esses dados por ano, totalizando quase R\$110.000.000,00.

²⁰ Pedido de Acesso à Informação nº 20207414.

²¹ <https://www.lai.pe.gov.br/>

Gráfico 2 – Total pago em emendas a entidades do Terceiro Setor entre 2016 e 2019



Fonte: Governo de Pernambuco (2020). Elaboração: do autor.

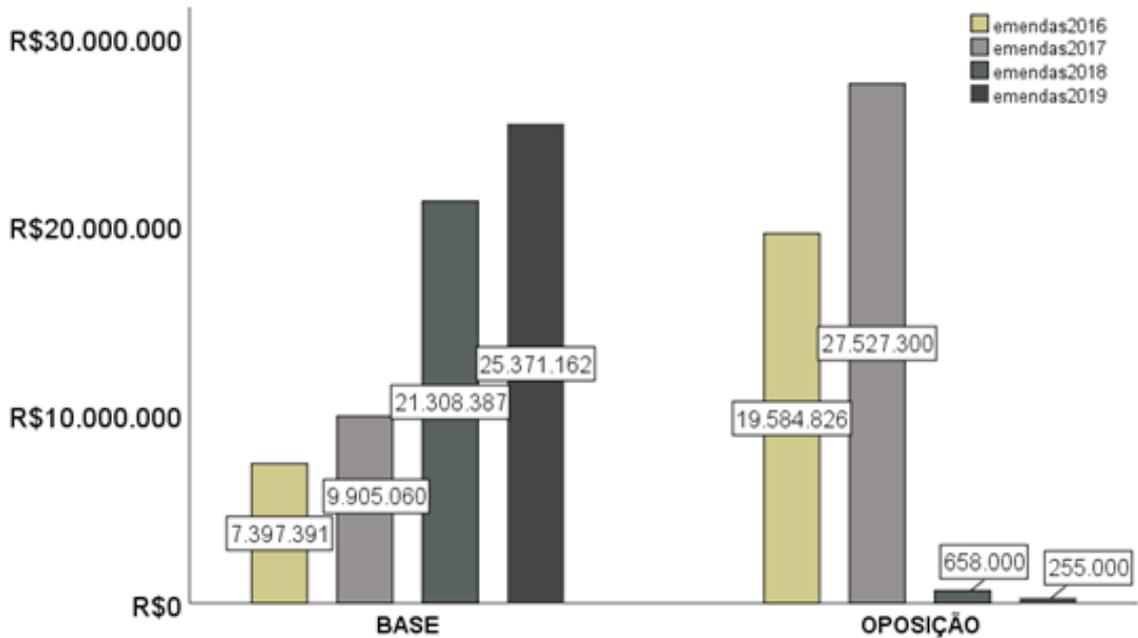
Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 36/2013²², o pagamento das emendas decorrentes de reserva parlamentar passou a ser obrigatório, tornando-se vigente a partir do ano de 2014, o ano subsequente. O pagamento das emendas aponta para essas entidades apresenta valores consideráveis ano após ano. Em 2017, apontam Vasconcelos e Correia Sobrinho (2017) que na LOA de 2017, tais emendas tiveram números comparáveis com o da Modalidade “Transferência a Município - Fundo a Fundo”²³: no referido ano, sendo estas 43,8%, e aquela, 40,4% das emendas apresentadas. Porém, o volume dos recursos apresenta diferenças significativas. De acordo com a literatura da área, a maior parte dos recursos apresentados são direcionados a prefeitos, que são costumeiramente apontados como mais capazes de transferir votos aos deputados que apoiam. Em termos de volume de recursos, a disparidade aparece: para municípios, 67,2% dos recursos, para entidades do terceiro setor, 18,6%.

Considerando o exposto no capítulo 3, algumas das análises serão divididas para capturar o momento da eleição de 2014 e outro papel para compreender o efeito do momento político da eleição de 2016. O gráfico 3 apresenta os repasses em emendas de acordo com a situação (se base ou oposição) em 2014.

²² Pernambuco (2013).

²³ Modalidade 41.

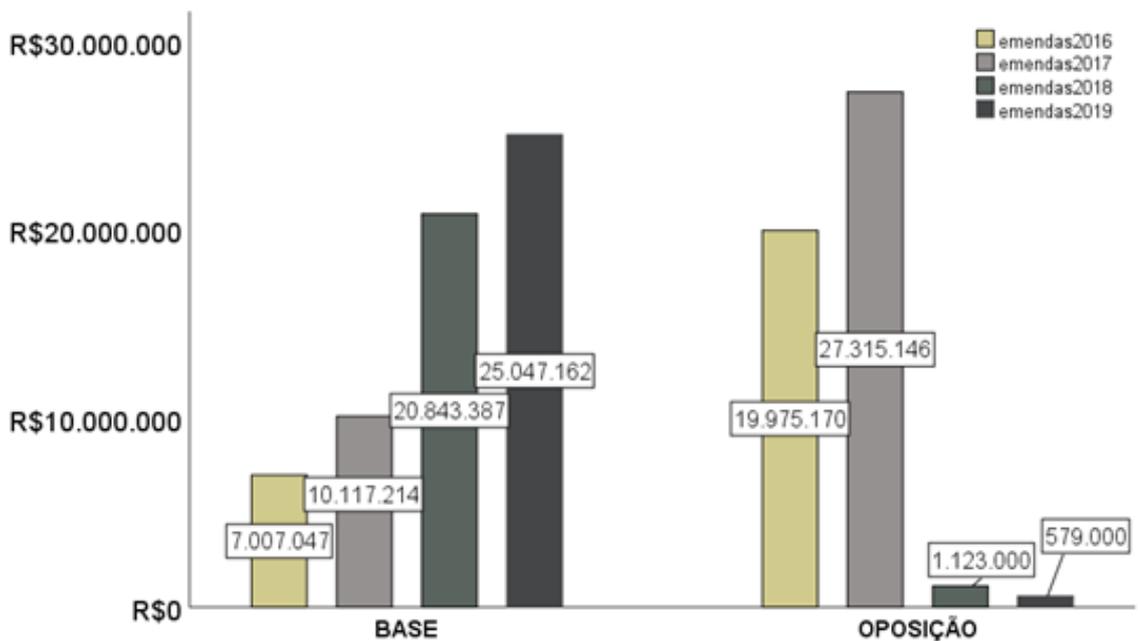
Gráfico 3 – Repasses em emendas parlamentares, considerando se pertencente ou não à coalizão governista em 2014



Fonte: Governo de Pernambuco (2020). Elaboração: do autor.

Com algumas mudanças ocorridas (detalhadas no capítulo 3) no cenário político pernambucano, entretanto, os repasses para entidades do terceiro setor foram pouco alterados. O gráfico 4 apresenta esses repasses.

Gráfico 4 – Repasses em emendas parlamentares, considerando se pertencente ou não à coalizão governista em 2016



Fonte: Governo de Pernambuco (2020). Elaboração: do autor.

A partir disso, já é possível averiguar, por exemplo, que as mudanças no cenário político do estado alteraram pouco a distribuição e repasse das emendas. Como era de se esperar, os parlamentares da base do governo apresentam valores crescentes em repasses, enquanto a oposição apresenta tanto o pico dos valores, em 2017, como os valores mais baixos, em 2019, em ambos os gráficos 3 e 4.

Cabe ressaltar algumas informações que os gráficos 3 e 4 já são capazes de demonstrar. Por mais que as eleições municipais, que ocorrem dois anos depois das eleições para deputado, sejam importantes, sendo realista a hipótese que os deputados preocupam-se com suas respectivas reeleições, é relevante notar que os anos pré-eleitorais importam tanto para ambos, mas principalmente para a oposição, enquanto os deputados governistas mesmo em ano eleitoral (2018), continuam com volumes significativos com emendas para o Terceiro Setor. Isso poderia indicar que deputados governistas alcançam maior êxito em conseguir a liberação das suas emendas junto ao governo estadual, privilegiando suas bases eleitorais, enquanto a oposição em ano pré-eleitoral (2017) alcança volumes bem significativos, quase três vezes maiores.

4.2 Resultados

Pelo caráter descritivo desse trabalho, apresentaremos os resultados através de tabelas e gráficos, e analisaremos os resultados, comparando-os com as previsões da literatura especializada. Apesar de não se prestar a investigar hipóteses, dois enfoques serão particularmente atentados: a influência das eleições, tanto a de 2016 como a de 2018; o status na cena política pernambucana, se base ou oposição, considerando as mudanças no cenário eleitoral após a eleição de 2016.

Tais enfoques justificam-se pelo detalhado na revisão de literatura. Se é possível que haja um uso eleitoral do Terceiro Setor, mesmo que os dados não nos permitam fazer afirmações assertivas, principalmente por se tratar de um trabalho descritivo, os anos em que houvesse eleições deveriam observar uma prevalência de destinação de recursos. Essas eleições alternadas, a cada dois anos, sendo as intermediárias para prefeito e vereador, nos quais os deputados não concorrem, mas desempenham papel importante (EDUARDO, 2016) ao apoiar e angariar apoios futuros para suas eleições.

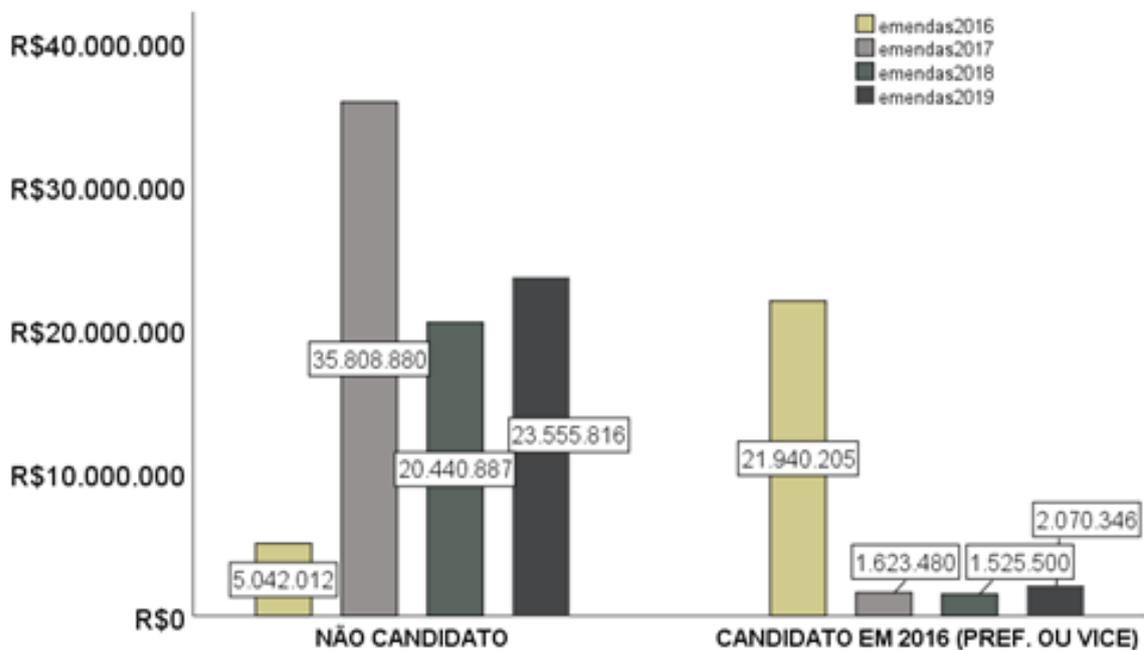
Cabe ressaltar ainda que principalmente o enfoque quanto à influência das eleições dialoga com a tese proposta por Bueno (2017), pois seria um dos possíveis mecanismos dos deputados repassar os recursos para “driblar” os prefeitos opositores, principalmente se estão postulando o cargo, normalmente em oposição ao prefeito ou seu sucessor, como levantam a hipótese Baião, Couto e Jucá (2018). É possível que, como teorizado, as entidades do Terceiro Setor tenham um papel de *broker*²⁴, servindo como mediadores das relações entre deputados

²⁴ *Brokers* são operadores locais, tradicionalmente apresentados nos estudos sobre clientelismo (STOKES *et al.*,

e suas bases eleitorais, considerando a hipótese de prefeitos de oposição, por exemplo, nesse esquema.

Observando os resultados tomando em conta a eleição de 2016, algumas resultados são interessantes. O gráfico 5 apresenta os dados, que leva em consideração os deputados que foram candidatos a vice ou a prefeito de municípios pernambucanos.

Gráfico 5 – Repasses em emendas parlamentares, considerando candidatura ou não nas eleições de 2016



Fonte: Governo de Pernambuco (2020). Elaboração: do autor.

A primeira alteração nas LOAs pelos deputados eleitos em 2014 foi na de 2016, pois tomaram posse em 2015. O gráfico 5 apresenta resultados interessantes: aqueles que foram candidatos, no ano da eleição, destinaram cinco vezes mais recursos²⁵ para entidades do Terceiro Setor no ano eleitoral. A Tabela 4 apresenta os quinze deputados que foram candidatos.

2013). Ressalte-se que a política é baseada em entregas e perspectivas claras de ambos os lados. A população espera recursos, ações, serviços prestados. Os políticos, votos.

²⁵ Vale ressaltar que os deputados destinam emendas a diversos municípios, diversificando as estratégias. Portanto, os resultados apresentados na Tabela 2 serão menores que os apresentados no Gráfico 5 pois as emendas destinadas pelos deputados foram para entidades em municípios diversos, e não somente os que eles foram candidatos.

Tabela 4 – Lista de deputados candidatos em 2016

Deputado	Município	Partido em 2016	Oposição ao prefeito	Valor pago em 2016	Vencedor
Aglailson Júnior	Vitória de Santo Antão	PSB	Sim	R\$0,00	Sim
Ângelo Ferreira	Sertânia	PSB	Sim	R\$110.000,00	Sim
Edilson Silva	Recife	PSOL	Sim	R\$0,00	Não
Lula Cabral	Cabo de Santo Agostinho	PSB	Não	R\$0,00	Sim
Miguel Coelho	Petrolina	PSB	Sim	R\$0,00	Sim
Odacy Amorim	Petrolina	PT	Sim	R\$0,00	Não
Pastor Cleiton Collins	Jaboatão dos Guararapes	PP	Sim	R\$349.970,00	Não
Pedro Serafim Neto	Ipojuca	PDT	Sim	R\$320.000,00	Não
Priscila Krause	Recife	DEM	Sim	R\$10.290,00	Não
Professor Lupércio	Olinda	SD	Sim	R\$514.930,00	Sim
Raquel Lyra	Caruaru	PSDB	Sim	R\$40.000,00	Sim
Ricardo Costa	Olinda	PMDB	Sim	R\$190.000,00	Não
Silvio Costa Filho	Recife	PRB	Sim	R\$0,00	Não
Teresa Leitão	Olinda	PT	Sim	R\$181.702,14	Não
Tony Gel	Caruaru	PMDB	Sim	R\$0,00	Não

Fonte: Governo de Pernambuco e TRE. Elaboração do autor.

Dos quinze deputados que foram candidatos em 2016, seja a vice ou prefeito, apenas seis obtiveram sucesso. Desses seis, três destinaram recursos para entidades do terceiro setor e três não destinaram. Dos nove que não foram eleitos, quatro destinaram e cinco não. No total, foram pagos R\$1.716.892,14 advindos dessas emendas. O que fica claro é que não há um padrão. As emendas destinadas ao terceiro setor, quando destinadas aos municípios nos quais os deputados

são candidatos não parecem ser uma estratégia eleitoral forte.

É interessante notar, porém, que mais de R\$20.000.000,00 foram destinados por esses deputados a ESFLs em outros municípios, o que pode indicar que os deputados não consideram que, nos municípios que venham a ser candidatos, destinar recursos através de emendas para essas entidades não os deem vantagem competitiva na campanha eleitoral municipal. Nos outros anos, porém, a disparidade entre aqueles que foram candidatos e os que não foram se acentua: os que não foram destinam pelo menos dez vezes mais que os que foram candidatos.

As dimensões que os dados não conseguem mostrar, como a influência indireta dos deputados em eleições municipais, ficam perdidos em análises quantitativas como esta. Para pesquisas posteriores, interessa, por exemplo, desvendar esses mecanismos de influência nas eleições, cujo terceiro setor poderia ser uma das formas de driblar prefeitos e opositores, utilizando abordagens qualitativas e de imersão no processo político, realizando entrevistas e investigando o papel dessas associações nos contextos municipais diversos.

Quanto ao pertencimento à coalizão governista, comumente apontado como fator que favorece a liberação de recursos através de emendas²⁶, foi rodado um Teste T para amostras independentes. Esse Teste serve para comparar valores médios de uma variável (valores pagos em emendas) para dois grupos distintos (base x oposição). Segundo Figueiredo Filho (2005, p. 6), “O referido teste estatístico procura responder se há diferença significativa da média dos valores da variável [...]”. Com os resultados, seremos capazes de compreender se há diferença na distribuição dos recursos pagos através de emendas parlamentares para o terceiro setor entre os deputados que pertencem ou não à coalizão governamental, observando se há diferença estatisticamente significativa entre os valores médios de cada grupo. O Anexo A apresenta os resultados.

Para o ano de 2016, as variâncias iguais não são assumidas (p-valor do teste de Levene $< 0,05$), mas o Teste T é não-significativo (p-valor $> 0,05$) o que implica dizer que as médias dos grupos não são estatisticamente significantes. Para o ano de 2017 o resultado é similar: as variâncias são diferentes entre os grupos (p-valor do teste de Levene $> 0,05$), mas a diferença entre as médias dos grupos não é estatisticamente significativa (p-valor $> 0,05$). Para os anos de 2018 e 2019, as variâncias dos grupos são iguais e não há diferença de média entre eles. Em outras palavras, de acordo com o Teste T de amostras independentes, não é possível afirmar que há diferença estatisticamente significativa entre o repasse de emendas dos parlamentares, de acordo com o pertencimento ou não à coalizão governista eleita em 2014.

Especificamente para a segmentação das emendas destinadas a Entidades sem Fins

²⁶ É relevante lembrar que as emendas são apresentadas pelos deputados no projeto LOA, mas é através da articulação e pressão que conseguem o pagamento das mesmas junto ao governo do estado.

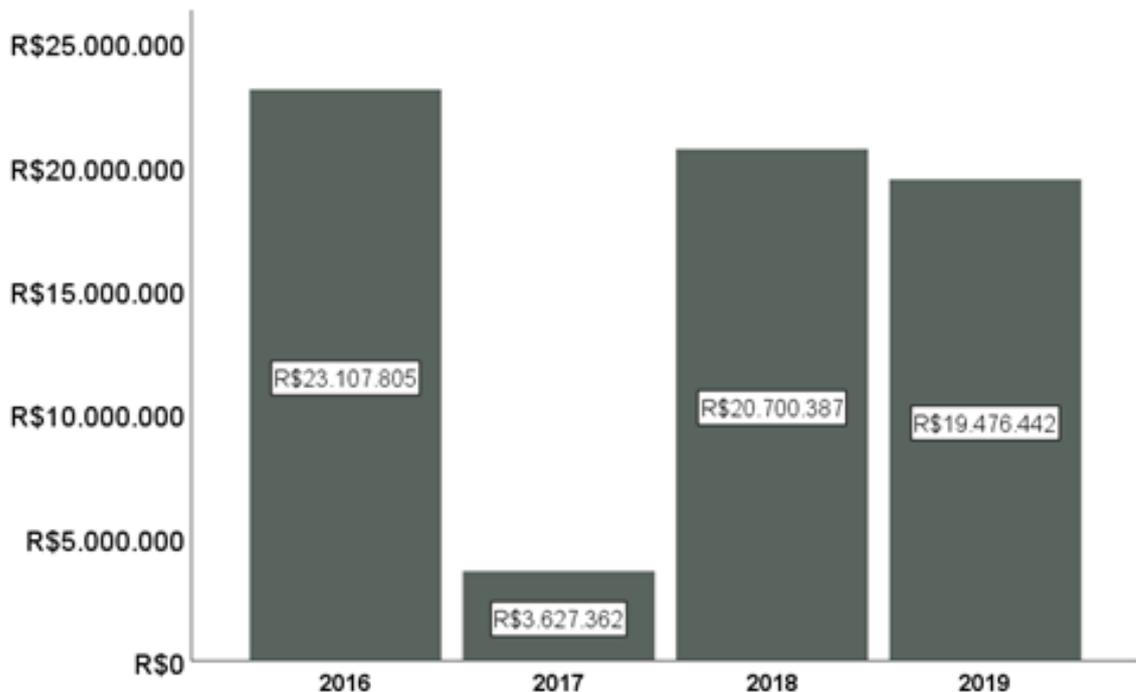
Lucrativos, Modalidade 50, não é possível afirmar que há diferença nos pagamentos das emendas entre os dois grupos. Se as emendas são, como apontadas na literatura (ALMEIDA, 2016; BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018), importantes para a construção de bases parlamentares, os recursos liberados para entidades do terceiro setor não se encaixam nessa lógica, ou não correspondem, como de fato não são, a totalidade do uso de emendas para tal fim. Como há outras modalidades, é apenas possível que não sejam capazes de explicar totalmente essa igualdade entre as médias dos dois grupos.

Os resultados considerando as mudanças no cenário político pernambucano não alteram os resultados dessa avaliação. Foram rodados os dados de acordo com as saídas do DEM e PSDB e entrada do PDT na base governista. Os resultados são similares ao encontrado com os dados considerando a eleição de 2014. Os resultados para os testes estão no Anexo B.

Os resultados são similares aos apresentados pela tabela 3: para os anos de 2016 e 2017, as variâncias não são iguais entre os grupos (p -valor do Teste de Levene $< 0,05$), mas a diferença entre os grupos não tem diferença estatística (p -valor do Teste T $> 0,05$). Para os anos de 2018 e 2019, as variâncias entre os grupos são iguais (p -valor $> 0,05$) e não existe diferença entre as médias dos grupos (p -valor $> 0,05$). Em outras palavras, não é possível afirmar que exista diferença na relação entre empenho de emendas e o pertencimento do parlamentar à base ou oposição governamental.

Outro ponto relevante é que as emendas são costumeiramente apontadas como importantes estratégias eleitorais dos deputados (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015), o que levante o questionamento: e para sua própria eleição, como se comporta a destinação e o pagamento de emendas? Aqueles que buscam a reeleição utilizam significativamente esse tipo de emenda? O gráfico 6 apresenta os valores empenhados em emendas parlamentares destinadas pelos deputados que tentaram a reeleição ao cargo em 2018.

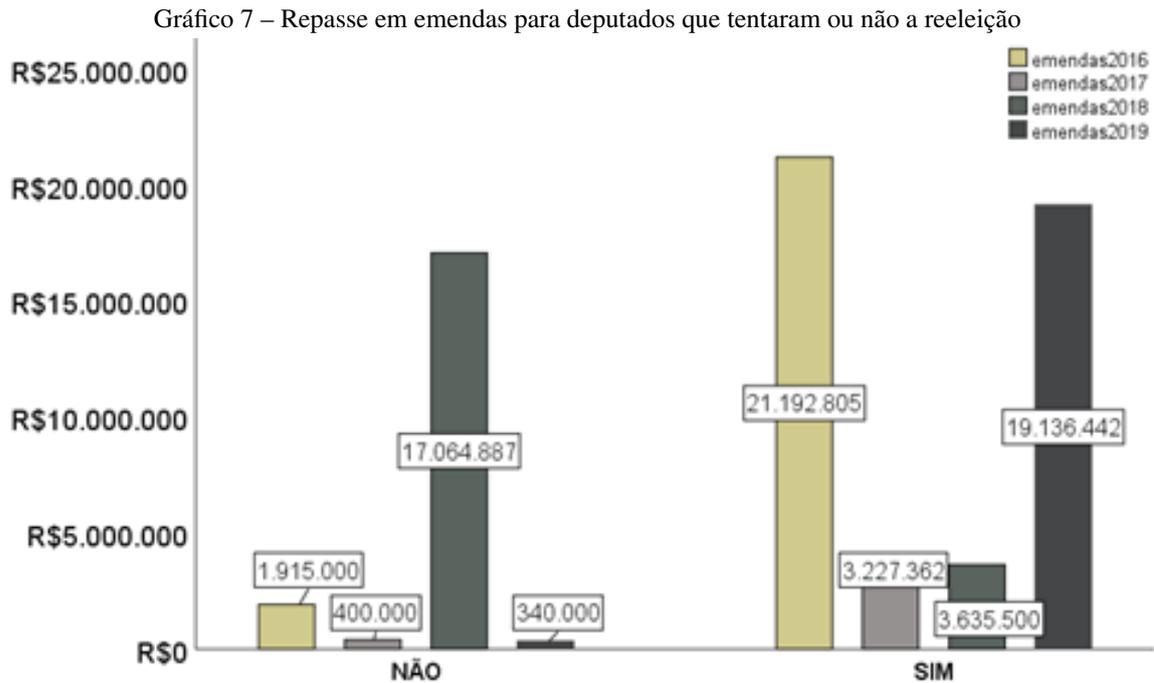
Gráfico 6 – Repasses em emendas propostas pelos deputados que tentaram a reeleição em 2018



Fonte: Governo de Pernambuco (2020). Elaboração: do autor.

De acordo com o gráfico, é possível observar que 2016 foi o período onde houve maior empenho de emendas pelos deputados, chegando ao valor de R\$ 23.107.805, o que ressalta a possível importância das eleições municipais na estratégia política dos deputados. Enquanto, de forma diametralmente oposta, o ano de 2017 se apresenta como a menor quantidade de cifras empenhadas (R\$ 3.627.362). O ano eleitoral, 2018, se apresenta como segundo maior volume de recursos empenhados. Cabe ressaltar que os valores são menores, pois alguns dos deputados foram eleitos prefeitos em 2016, alguns tentaram a eleição para deputado federal, outros não foram candidatos.

Comparando ainda com as eleições de 2018, os resultados apresentam valores bastante divergentes. Aqueles que decidiram buscar a reeleição conseguiram o empenho de mais de duas vezes mais os volumes de recursos do que aqueles que não tentaram a reeleição. O gráfico 7 apresenta os resultados.



Fonte: Governo de Pernambuco (2020). Elaboração: do autor.

É possível identificar que há uma média maior nos repasses dos deputados que tentavam reeleição em relação àqueles que não tentaram. No entanto, no ano da eleição as maiores cifras foram empenhadas pelos parlamentares que não disputavam reeleição (R\$ 17.064.887) em relação ao grupo de disputou a reeleição (R\$ 3.635.500). Porém interessa notar que o grupo que disputou disputou o pleito em 2018 historicamente destinou mais que o dobro do volume dos recursos que os que não disputaram. Os focos em termos de recursos se deram justamente no ano da eleição intermediária, 2016, e no ano de 2019, que a LOA foi produzida e votada inclusive depois da data da eleição de 2018. Observa-se uma queda abrupta do volume do grupo que não se reelegeu, e do grupo que se reelegeu o número quase é multiplicado por seis.

A fim de testar a hipótese de que estar tentando reeleição em 2018 afetou a média de repasse nos anos de 2016-2019 rodamos um teste T para amostras independentes. O principal objetivo é identificar se existe diferença estatisticamente significativa entre a média dos valores para os dois grupos, a saber: os que tentaram reeleição e os que não tentaram. Resultados apresentados no Anexo C.

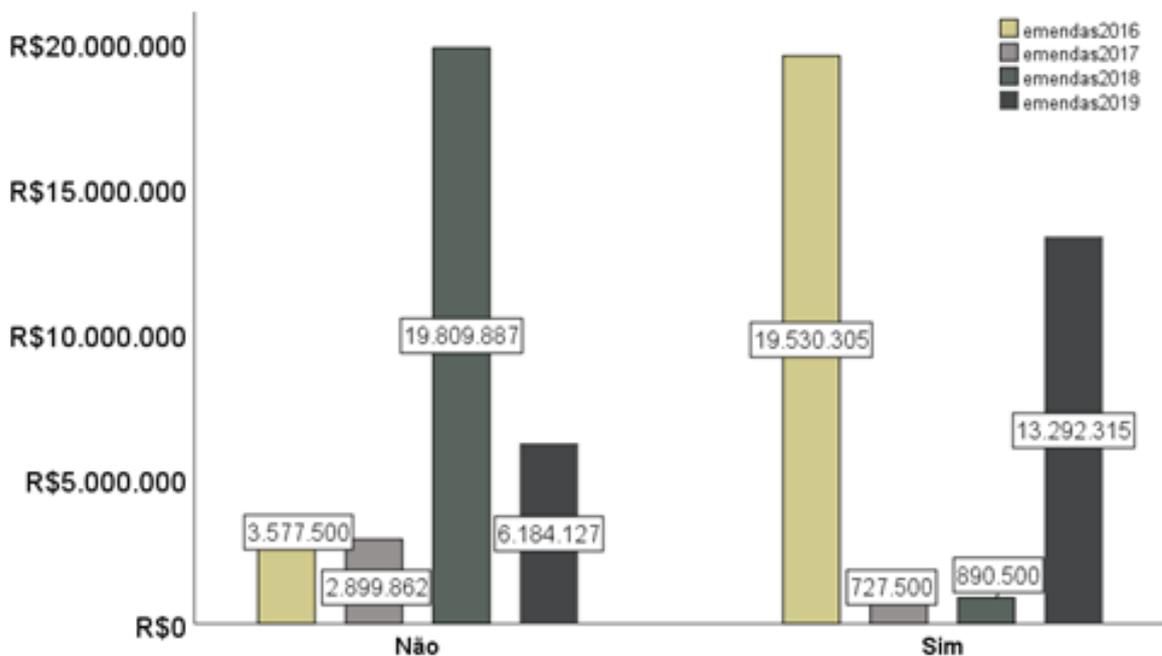
Os testes de médias são rodados para cada ano. Para o ano de 2016, as variâncias iguais são assumidas (p-valor do Teste de Levene < 0,05) e o Teste-T é não-significativo (p-valor > 0,05). No entanto, para o ano de 2017 o resultado é diferente: as variâncias são diferentes entre os grupos (p-valor do Teste de Levene > 0,05) e a diferença entre as médias dos eles é estatisticamente significativa (p-valor > 0,05) – o que significa dizer que a diferença entre

as médias dos empenhos de emendas são estatisticamente diferentes. Para os anos de 2018 e 2019, as variâncias dos grupos são diferentes (p-valor do Teste de Levene $< 0,05$), mas não há diferença de média entre eles (p-valor do Teste T $> 0,05$).

É interessante notar que no ano com menor volume de recursos empenhados, 2017, é quando é possível encontrar variância diferente entre os grupos e essa diferença ser estatisticamente significativa. Para o ano das eleições intermediárias, 2016, possuem variâncias iguais assumidas e média de empenho estatisticamente iguais.

Quanto a estes parlamentares que disputaram a reeleição, naturalmente outros obtiveram sucesso e outro não. Dos que tentaram, não obtiveram sucesso: Ricardo Costa (MDB), José Humberto Cavalcanti (PTB), Socorro Pimentel (PTB), Vinicius Labanca (PP), Beto Accioly (PP), Augusto Cesar (PTB), Dr. Valdi (PP), Edilson Silva (PSOL), Eduíno Brito (PP), Everaldo Cabral (PP), João Eudes (PP) e Zé Maurício (PP). O gráfico 8 apresenta os valores empenhados em emendas parlamentares individuais para entidades sem fins lucrativos considerando a reeleição em 2018 como diferença entre os grupos.

Gráfico 8 – Repasses em emendas para os que foram ou não foram reeleitos em 2018



Fonte: Governo de Pernambuco (2020). Elaboração: do autor.

O gráfico 10 apresenta a relação entre o repasse de emendas no período de 2016 a 2019, dada a situação do parlamentar na eleição de 2018: se reeleito ou não. A média, ao longo dos anos, do repasse de emendas do grupo que não se reelegeu foi de R\$ 8.117.844 enquanto a dos que foram reeleitos R\$ 8.610.155. Por fim, os resultados sugerem que deputados que foram reeleitos em 2018 tiveram um nível de empenho de emendas no ano da eleição muito menor do

que aqueles que não foram reeleitos. E apenas uma pequena diferença entre os dois grupos ao longo da legislatura.

Nota-se um grande volume de recursos no ano eleitoral, 2018, para os grupos dos que não foram reeleitos (R\$19.809.887), enquanto o volume dos reeleitos foi significativamente baixo (R\$890.500), o que levanta o questionamento desse artifício para as eleições dos parlamentares. A diferença entre os grupos não chega a ser relevante, dado o montante de recursos. Relevante notar também o alto volume destinados por aqueles que se reelegeram no ano da eleição municipal, 2016, no volume de R\$19.530.305, enquanto os que não se reelegeram destinaram apenas R\$3.577.500. Esses resultados podem apontar para o valor que os deputados dão a esse instrumento enquanto influência para as eleições municipais, sejam eles candidatos ou não em 2016, mas não o valorarem tanto assim quanto à sua própria reeleição.

A fim de identificar a relação entre empenho de emendas parlamentares de 2016 a 2019 e a reeleição no pleito de 2018, rodamos um teste t para amostra independentes. Anexo D apresenta os resultados. O principal objetivo deste teste, como já descrito, é identificar se existe diferença entre as médias de emendas empenhadas pelos deputados que foram reeleitos e aqueles que não foram.

Para o ano de 2016, as variâncias iguais não são assumidas (p-valor do Teste de Levene $< 0,05$), mas o Teste-T é não-significativo (p-valor $> 0,05$). Os resultados para o ano de 2017, por sua vez, indicam que as variâncias entre os grupos são assumidas (p-valor $< 0,05$) e que as diferenças entre as médias dos grupos não são estatisticamente significativas (p-valor $> 0,05$). Para os anos de 2018 e 2019 os resultados são os mesmos. Em outras palavras, não há evidência para afirmar que existe diferença estatisticamente significativa na média de emendas empenhadas entre os deputados que foram e os que não foram reeleitos.

4.3 Interpretação dos resultados

Os resultados encontrados através do cruzamento dos dados eleitorais com recursos repassados em emendas parlamentares por deputados estaduais de Pernambuco para entidades do Terceiro Setor acarretam alguns questionamentos. Nesta seção final serão discutidos esses resultados e confrontados com a literatura exposta e especializada no tema.

Primeiramente, fica evidente que os deputados estaduais pernambucanos repassam volumes relevantes de recursos para entidades sem fins lucrativos através de emendas parlamentares individuais. Os valores chegam a R\$110.000.000,00. Apesar de à primeira vista o volume parecer alto, como apontam Vasconcelos e Correia Sobrinho (2017), quando comparado com outras modalidades de emendas, são bem menores, principalmente quando comparado com transferências que diretamente aos municípios.

Esse resultado é compatível com os achados que são comumente reportados na Ciência Política. Eduardo (2016) teoriza que os prefeitos são bastante importantes para os deputados. Isso porque as alianças políticas são seladas com base em expectativas mútuas. Os prefeitos desejam alcançar recursos para executar políticas públicas, e os deputados desejam votos para se reeleger. Esse mecanismo possui diversas consequências, como o aumento do pragmatismo dos prefeitos, o cuidado dos deputados em seus aliados terem boas gestões para manejar o repasse dos votos, etc.

Como apontado, porém, uma lacuna permanecia nessa discussão: se os prefeitos são tão relevantes como *brokers* locais, distribuindo recursos e monitorando o comportamento dos municípios, pelo acesso direto aos eleitores de suas cidades, qual incentivo haveria para deputados destinarem recursos através de emendas parlamentares para outras modalidades? Das outras modalidades existentes, destaca-se neste trabalho a Modalidade 50, que é a transferência para Entidades Sem Fins Lucrativos. Bueno (2017) teoriza que tal presidente utilizam-se desse mecanismo para perpassar prefeitos através do destinamento de recursos para execução de políticas públicas para essas entidades. Ainda que apontem para a relevância do argumento do *pork barrel* na questão eleitoral e da importância dos prefeitos, Baião e Couto (2017) especulam sobre a validade do argumento de Bueno (2017), afirmando que essa explicação pode ser a compreensão que faltava sobre esse mecanismo.

Portanto, os achados deste trabalho corroboram um maior protagonismo desta relação dos deputados com os prefeitos, pois não só representam um número maior de emendas, como valores significativamente maiores.

Outro ponto relevante nas discussões sobre *pork barrel politics* é quanto à importância da base parlamentar na liberação das emendas. Apesar de apresentadas na LOA anualmente, os deputados precisam articular com secretários e pressionar pela liberação de suas emendas. Portanto, seria normal esperar que deputados que pertençam à base governista sejam mais aptos a conseguir o pagamento de suas emendas parlamentares individuais. Almeida (2016, p. 50) afirma “As análises estatísticas demonstraram que existe relação positiva entre filiação partidária e pertencimento à coalizão e o maior repasse de verbas discricionárias”.

Os resultados apontam para volumes significativamente maiores em termos de liberação de recursos para entidades do terceiro setor entre a base e a oposição ao governo. Considerando a coalizão da eleição de 2014, os recursos liberados por emendas apontadas por deputados pertencentes à base governista são quase 50% maiores que os da oposição. Verificam-se também que algumas mudanças no cenário político do estado, descritos no capítulo 3, alteraram pouco os resultados em termos de emendas parlamentares individuais. Isso se deu ao fato que poucos deputados mudaram da base para a oposição e vice-versa, mesmo com a mudança de posicionamento de três partidos ainda em 2016 com a eleição municipal, a saber, DEM, PSDB e

PDT.

À primeira vista, os resultados parecem alinhados com uma tradição que significativamente aponta para a importância dos partidos na arena legislativa e das coalizões na distribuição de recursos de emendas. Os Testes T rodados para averiguar se há diferenças estatisticamente significantes entre os dois grupos não nos permitem afirmar a diferença entre os dois grupos, tanto para o cenário em 2014 quanto em 2018. Porém, é relevante mencionar que por não se tratar de análises de todas as emendas, e sim focados na Modalidade 50, os resultados são apenas para essa realidade em específica.

O sistema político brasileiro é desenhado com eleições de dois em dois anos. Nos anos desse estudo, por exemplo, em 2014 e 2018 ocorreram eleições para governadores, presidente, deputados federais, deputados estaduais e senadores²⁷. Em 2016, houve eleições para os cargos de prefeitos e vereadores. Esse modelo forma o que ficou conhecido como ciclos eleitorais, e foi notado que esse modelo pode gerar comportamentos oportunistas da parte dos chefes dos executivos estaduais e federal (ALMEIDA, 2016), ao executar estratégias para privilegiar aliados tendo em vistas suas reeleições e interesses políticos.

Para inserir-se nesse debate, investigamos a influência das eleições municipais na distribuição de recursos. À primeira vista, no ano eleitoral em si, os deputados que foram candidatos²⁸ conseguiram a liberação de um volume cinco vezes maior em termos de emendas para entidades do terceiro setor do que aqueles que não foram candidatos. Porém, ao olhar fundo nos dados, é possível averiguar que boa parte desses recursos não foram destinados para os municípios nos quais os deputados estavam disputando a eleição. De quase vinte e dois milhões de reais destinados, apenas um milhão e setecentos mil foram para entidades com sede fiscal nos municípios nos quais os deputados estavam concorrendo.

Os resultados então podem indicar que os mecanismos que levam afirmações como o do trabalho de Bueno (2017), qual presidentes possuem incentivos para usar entidades do terceiro setor para executar políticas públicas tendo em vista não dar a oportunidade a prefeitos opositores reclamar crédito pelos serviços prestados à população, talvez não se apliquem a deputados estaduais. Porém, o volume de recursos repassados para entidades sem fins lucrativos em outros municípios pode indicar que se utilizam dessa estratégia eleitoral, mas não como efetiva nos municípios que venham a ser candidatos eles mesmos.

Quanto à importância das emendas parlamentares individuais para as reeleições dos deputados estaduais pernambucanos, verifica-se graficamente que os deputados que tentaram a reeleição apresentam volumes consideravelmente maiores de recursos para essas entidades ao

²⁷ Eleições para um cargo de senador em 2014 e dois em 2018, em cada unidade da federação.

²⁸ Seja a prefeito ou vice.

longo da legislatura, mais que o dobro. Dos que buscavam a reeleição em 2018, destinaram mais de dez vezes o volume de recursos no ano da eleição municipal em 2016, enquanto os que não buscavam a renovação do mandato tiveram o pico nos recursos justamente no ano da eleição, 2018.

Para testar a diferença, foi rodado um Teste T para igualdade de médias, visando verificar se há diferença nos dois grupos, os que tentaram ou não a reeleição em 2018. Enquanto em 2016 a variância igual entre os grupos é assumida e o Teste T não significativo, 2018 e 2019 os dois grupos apresentam variâncias diferentes, mas não há diferença nas duas médias. Apenas em 2017 é que os resultados são interessantes. As variâncias são diferentes e a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa. Esses resultados jogam luz sobre a relação. Excluindo apenas o ano de 2017, a relação entre ser ou não candidato à reeleição e emendas destinadas a entidades sem fins lucrativos é pouco relevante. Não há diferenças significativas encontradas entre os dois grupos de parlamentares.

Quanto ao sucesso em buscar a reeleição, os resultados são parecidos. A média de volume de recursos entre os grupos (aqueles que obtiveram sucesso e não obtiveram em buscar a reeleição) é bastante próxima, cerca de oito milhões a cada ano. O interessante notar é que os que não conseguiram se reeleger empenharam volumosos níveis (quase vinte milhões de reais) de recursos no ano eleitoral, 2018, enquanto aqueles que foram bem sucedidos empenharam menos de um milhão de reais. Em termos eleitorais, isso pode significar que esses repasses podem não configurar uma estratégia eleitoral tão forte quanto direcionar recursos para prefeitos (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015), que parece trazer benefícios eleitorais mais consistentes.

Por último, foi verificada entre as médias em repasses de recursos entre os deputados que foram reeleitos e os que não foram. Semelhantemente aos resultados quanto a ser ou não candidato, as médias entre os reeleitos e os não reeleitos não é estatisticamente significativa. Porém, as diferenças no volume dos recursos liberados em 2016, ano da eleição municipal, pode apontar para a importância que aqueles que viriam a ser reeleitos em 2018 dão a essas entidades nos municípios importantes para sua estratégia eleitoral, mas não tanto para a influência direta em sua reeleição. Tanto parece ser o caso que os valores dos que não foram reeleitos, em 2018, são bastante altos, e dos que foram, quase que inexpressivos. Ainda que a pretensão não seja fazer afirmações causais, se os deputados vitoriosos vissem a destinação de recursos para entidades sem fins lucrativos como estratégia eleitoral relevante para sua reeleição, certamente os valores seriam maiores em 2018, o que pode ser um argumento a favor do pragmatismo dos deputados em privilegiar prefeitos aliados para sua reeleição, visando manter votos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa dissertação foi elucidar a relação entre deputados estaduais e entidades sem fins lucrativos a partir do caso pernambucano na 55ª legislatura. A partir de dados eleitorais e dados de repasses através de emendas parlamentares individuais, buscamos descrever o funcionamento dessa relação e buscar entender alguns aspectos à luz da literatura especializada.

O questionamento recai sobre essas entidades do terceiro setor devido à expectativa da racionalidade eleitoral dos deputados. Os recursos que eles possuem para destinar através de emendas parlamentares são limitados. Por sua posição e capacidade de influenciar e mediar relações com os eleitorados locais, os prefeitos seriam as escolhas mais óbvias para selar alianças políticas em troca de recursos e apoio político. E geralmente os receptores mais comuns desses recursos são justamente os prefeitos, alinhado com às expectativas da teoria especializada e das implicações lógicas de um modelo como o brasileiro, proporcional de lista aberta tendo os estados inteiros como distritos eleitorais.

Porém, cada vez mais tem sido constatado, tanto a nível estadual quanto federal, a destinação de recursos para entidades sem fins lucrativos. No modelo implementado a partir da Reforma Gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso, essas entidades passaram a ser vistas como importantes parcerias dos entes federados na execução de políticas públicas. Com mudanças no ordenamento jurídico, passaram a poder receber recursos desinados através de emendas parlamentares. Mas, se os deputados estão interessados em se reeleger, porque não destinar apenas para prefeitos, que são os *brokers* com capacidade de mediar as relações entre os deputados e os eleitores de maneira eficaz, devido sua posição privilegiada no xadrez político?

Investigando a relação dos presidentes com os prefeitos, buscando entender a lógica da destinação de recursos, Bueno (2017) teoriza e evidencia que essas entidades têm a capacidade de impedir prefeitos de partidos de oposição ao presidente reclamem o crédito pela execução de políticas públicas. Esses recursos são possíveis peças importantes de estratégias eleitorais disponíveis. Com base nessa expectativa, teorizamos que esses mesmos incentivos podem estar presentes nos deputados estaduais pernambucanos. Para essa dissertação, foi feito um pedido com base na Lei de Acesso à Informação sobre recursos liberados provenientes de emendas parlamentares individuais entre 2016 e 2019.

Primeiro de tudo, fica evidente que os deputados estaduais pernambucanos empenharam parte dos recursos à sua disposição em emendas. Porém, os recursos para prefeituras são bem mais vultosos. Ainda que o percentual possam ser próximos, o volume dos recursos empenhados para prefeituras são maiores, de acordo com a literatura especializada, por seu papel na mediação da relação dos deputados com os eleitores.

Os resultados também apontam para uma congruência com a literatura: os deputados que pertencem à base governista conseguem níveis maiores de liberação de recursos em emendas parlamentares. Porém os testes mostram que não existem diferenças estatisticamente significantes entre os grupos governista e oposicionista.

O ciclo eleitoral brasileiro também é alvo de discussões entre especialistas. Para o caso estudado nessa dissertação, ficou latente o dado que deputados que foram candidatos em 2016, seja a prefeito ou vice-prefeito, conseguiram a liberação de cinco vezes mais recursos do que os que não foram, no referido ano. Porém, ao olhar a fundo os dados, fica claro que na verdade a maior parte desses dados não eram para os municípios nos quais eles disputavam.

Quanto à reeleição, os deputados que buscaram a reeleição em 2018 conseguiram a liberação de mais recursos para entidades sem fins lucrativos, mas os que não buscavam tiveram o valor mais alto em recursos justamente no ano de 2018. Porém os testes mostram que não há diferença significativa em termos de distribuição de recursos entre os grupos dos que tentaram a reeleição e os que não tentaram. Quando relacionado com aqueles que efetivamente conseguiram se reeleger, os resultados são diferentes. Os volumes destinados pelos dois grupos é numericamente próximo, tendo os que falharam destinado vultosos recursos no ano eleitoral, 2018. Mesmo assim não obtiveram sucesso no pleito. Isso pode indicar que esse mecanismo pode não funcionar como uma estratégia eleitoral tão forte assim. Os testes apontam que não há diferença estatisticamente significativa entre os grupos dos reeleitos e não reeleitos.

A agenda de pesquisa a partir deste trabalho é prolífica. Fica claro que o campo de pesquisa em que essa dissertação se insere é ainda vasto e repleto de minúcias a serem exploradas. Para desenvolvimentos futuros, é relevante trazer a discussão da magnitude e importância de cada município na eleição dos deputados, ainda que o fato de o distrito ser o estado dificulte esse tipo de análise. Ainda, são importantes pesquisas de cunho qualitativo para compreender a importância dessas entidades para os municípios, principalmente os pequenos e médios. Também importa compreender, ao olhar do eleitor, mecanismos de *credit claiming* e se essas entidades podem de fato dificultar a vida dos prefeitos que não são aliados dos deputados.

REFERÊNCIAS

- ADILSON FILHO, J. Pernambuco à esquerda? A força política das famílias Arraes-Campos na esfera estadual. **NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 25 – 45, 2019.
- ALCOCK, P. The Big Society: a new policy environment for the third sector? **Third Sector Research Centre**, n. 82, 2012.
- ALCOFORADO, F. C. G. **Obstáculos à Implementação da Reforma Gerencial: As Organizações Sociais**. 2012. 337 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) — Fundação Getúlio Vargas.
- ALMEIDA, S. K. O. de. **A influência da coalizão nas transferências discricionárias federais para os municípios brasileiros (2011-2014)**. 2016. 57 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade Federal de Pernambuco.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- AMES, B. Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406 – 433, 1995.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- ANHEIER, H. K. **Nonprofit Organizations: Theory, Management, and Policy**. London & New York: Routledge, 2005.
- ANHEIER, H. K. What kind of nonprofit sector, what kind of society? Comparative policy reflections. **American Behavioral Scientist**, v. 52, p. 1082 – 1094, 2009.
- AVELINO, G. **Voto Pessoal, Voto Regional e Estratégias Eleitorais; A. Concentração Eleitoral no Brasil, 2002-2010**. [S.l.]: FGV Biblioteca Digital, 2015.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 987 – 1013, 2012.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BUENO, N. S. **Além da ponta do iceberg: transferências voluntárias e a política de distribuição de recursos**. [S.l.]: Fundação Getúlio Vargas Repositório Digital, 2015.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014). **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1091 – 1125, 2016.
- AZEVEDO, A. M. **Captação de recursos através das emendas parlamentares federais: estudo do caso da cidade de São Paulo (2013-2014)**. 2017. 71 p. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu Legislativo e Democracia no Brasil) — Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.
- BAIÃO, A.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47 – 86, 2018.

- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714 – 753, 2017.
- BARONE, L. S. **Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil**: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional. 2014. 198 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) — Fundação Getúlio Vargas.
- BARRETO, T. V. Vitória de Eduardo Campos (PSB): o fim de um ciclo político em Pernambuco. In: **VIII Simpósio OBSERVANORDESTE**. [S.l.: s.n.], 2010.
- BRASS, J. N. Blurring the Boundaries: NGOs, the State, and Service Provision in Kenya. In: CAMMETT, M. (ed.). **The Politics of Non-state Social Welfare**. Ithaca: Cornell University Press, 2014. p. 99 – 118.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7 – 40, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3, p. 24 – 38, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BUENO, N. S. Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 304 – 340, 2017.
- BUSSELL, J. Clients or Constituents? Distribution Between the Votes in india. In: **Brokering Votes: Clientelism in comparative perspective conference**. Berkeley: [s.n.], 2015.
- CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. **The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence**. Harvard: Harvard University Press, 1987.
- CAMMETT, M. Challenges to Networks of Privilege in Morocco: Implications for Network Analysis. In: HEYDEMANN, S. (ed.). **Networks of Privilege in the Middle East**. New York: Palgrave Macmillan US, 2004. p. 245 – 279.
- CAMMETT, M.; MACLEAN, L. M. The Political Consequences of Non-state Social Welfare: An Analytical Framework. In: CAMMETT, M. (ed.). **The Politics of Non-state Social Welfare**. Ithaca: Cornell University Press, 2014. p. 31 – 53.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417 – 439, 1995.
- CARLOMAGNO, M. C. Como os deputados federais alocam os recursos públicos? Análise das emendas parlamentares propostas ao orçamento 2016. **The observatory of social and political elites of Brasil**, Curitiba, v. 3, n. 1, 2016.
- CARVALHO NETO, A. A. de. **Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais**: análise dos procedimentos de concessão e controle. 2007.
- COMAN, E. E. **Local elites as vehicles for government credit claim**. Oxford: Nuffield College, 2014. Working paper.

- COSTA, M. M. da. Análise de colaborações entre governo e ONGs e da densidade de ONGs no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 330 – 347, 2017.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.
- EDUARDO, F. L. **Committed Brokers: a união entre prefeitos e deputados no Brasil**. 2016. 84 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade Federal de Minas Gerais.
- EVERA, S. V. **Guide of Methods For Students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997. 144 p.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303 – 344, 2002.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737 – 776, 2005.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. Gastos Eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002. **Revista Urutágua**, n. 8, p. 1 – 18, 2005.
- FIORINA, M. P. Professionalism, Realignment, and Representation. **The American Political Science Review**, v. 91, n. 1, p. 156 – 162, 1997.
- FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. **A relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral**. [S.l.]: FGV Biblioteca Digital, 2015.
- FRUMKIN, P. **On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer**. Cambridge: Harvard University Press, 2002. 244 p.
- FUKUYAMA, F. **Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity**. New York: The Free Press, 1995.
- GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 721 – 746, 2012.
- GRAÇA, L.; SOUZA, C. Uso estratégico de eleições alternadas? Efeitos da candidatura para prefeito sobre a votação dos concorrentes ao cargo de deputado federal no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 3, p. 326 – 345, 2014.
- GROHMANN, L. G. M.; CHIAVEGATI, L. F. Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento nacional e desempenho eleitoral. In: **30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**. Caxambu: [s.n.], 2006.
- HEBLING, M. L. Estudo de Caso em Ciência Política. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, v. 2, n. 2, p. 70 – 83, 2014.
- HODGKINSON, V. A. Key Challenges Facing the Nonprofit Sector. In: HODGKINSON, V. A. (coord.). **The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, changes and policy considerations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989. p. 3 – 19.

- JAMES, E. The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In: JAMES, E. (Ed.). **The Nonprofit Sector: A research handbook**. New Haven, CT: Yale University Press, 1987. p. 397 – 415.
- JOHANNESSEN, P. G. Visibility and Local Electoral Accountability. In: **Annual Meeting of the American Political Science Association**. Washington: [s.n.], 2017.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- LIMA NETO, F. Relação com o Estado na visão das ONGs: uma Sociologia das Percepções. **Texto para Discussão (IPEA)**, Brasília, n. 1820, 2013.
- LOPEZ, F.; BARONE, L. S. As Entidades Sem Fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais: Tipologia e Análise de Convênios e Organizações (2003 a 2011). **Texto para Discussão (IPEA)**, Brasília, n. 1896, 2013.
- LOPEZ, F.; BUENO, N. S. Transferências Federais a Entidades sem Fins Lucrativos (1999-2010). **Texto para Discussão (IPEA)**, Brasília, n. 1778, 2012.
- LOPEZ, F.; LEÃO, L. de S.; GRANGEIA, M. L. State, Third Sector, and the Political Sphere in Brazil. **International Journal of Sociology**, v. 41, n. 2, p. 50 – 73, 2011.
- LOPEZ, F. *et al.* A Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: Colaboração nas Políticas Públicas e Aperfeiçoamentos Regulatórios Possíveis. In: MONASTERIO, L. M. (ed.). **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. v. 2.
- LOPEZ, F. G.; ABREU, R. A Participação das ONGS nas Políticas Públicas: o ponto de vista dos gestores federais. **Texto para Discussão (IPEA)**, Brasília, n. 1949, abril 2014.
- MARCUS, S.; LOVE, H.; BEST, S. Building a Better Description. **Representations**, University of California Press, v. 135, n. 1, p. 1 – 21, 2016.
- MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173 – 194, 2019.
- MENDONÇA, P. M. E. de; SEGATTO, C. I. Reflexões sobre a Relação Entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o Estado: marco legal, mecanismos de financiamento e implicações para a gestão. In: **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2014.
- MESQUITA, L. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. 2008. 88 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo.
- MESQUITA, L. Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral. In: POLÍTICA, A. L. de C. (Ed.). **V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**. Buenos Aires: [s.n.], 2010.
- MESQUITA, L. *et al.* Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. **Teoria & Pesquisa**, v. 23, n. 2, 2014.

- MIRANDA, E. S. **Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário. O caso do Paraná (1998 - 2011)**. 2013. 127 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade Federal do Paraná.
- MOORE JUNIOR, B. **Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World**. Boston: Beacon Press, 1966.
- PALMER-RUBIN, B. Interest Organizations and Distributive Politics: Small-Business Subsidies in Mexico. **World Development**, v. 84, p. 97 – 117, 2016.
- PALMER-RUBIN, B. Evading the Patronage Trap: Organizational Capacity and Demand Making in Mexico. **Comparative Political Studies**, v. 52, p. 1 – 38, 2019.
- PALMER-RUBIN, B.; GARAY, C.; POERTNER, M. Incentives for Organizational Participation: A Recruitment Experiment in Mexico. In: **Annual Meeting of the Western Political Science Association**. San Diego, CA: [s.n.], 2019.
- PECI, A.; OQUENDO, M. I.; MENDONÇA, P. Collaboration, (Dis)trust and control in Brazilian manufactured public/non-profit partnerships. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit**, 2018.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265 – 301, 2002.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735 – 771, 2003.
- PERNAMBUCO. Emenda Constitucional nº 36. Recife, 2013.
- PIAZZA, M. **Emendas parlamentares dos deputados federais do Rio Grande do Sul e a geografia do voto (2006-2017)**. 2018. 62 p. Monografia (Graduação em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PUTNAM, R. **Bowling alone: The collapse and revival of American community**. New York: Simon & Schuster, 2000. 544 p.
- RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323 – 334, 2011.
- REZENDE, F. da C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 297 – 337, 2011.
- SALAMON, L. M. The Rise of the Nonprofit Sector. **Foreign Affairs**, v. 73, n. 4, p. 109 – 122, 1994.
- SALAMON, L. M. **Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-nationally. **Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**, Baltimore, n. 22, 1996.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. The Third World's Third Sector in Comparative Perspective. **Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore, n. 24, 1997.

SALAMON, L. M.; SOKOLOWSKI, S. W. Beyond nonprofits: Re-conceptualizing the third sector. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit**, v. 27, n. 4, p. 1515 – 1545, 2016.

SALAMON, L. M.; SOKOLOWSKI, S. W.; ANHEIER, H. K. Social Origins of Civil Society: An Overview. **Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**, Baltimore, n. 38, 2000.

SANFELICE, V. **Determinantes do voto para deputado federal – relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral**. 2010. 52 p. Dissertação (Mestrado em Economia) — Fundação Getúlio Vargas.

SKOCPOL, T. **Diminished democracy: From Membership to Management in American Civic Life**. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

SOUTO, B. F.; PEDROZO JUNIOR, E.; GOLDBAUM, S. Perfil das OSCs e de suas parcerias com a união e Mapa das OSCs: bases de dados e resultados alcançados. In: CONSAD (Ed.). **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**. Brasília: [s.n.], 2015.

STOKES, S. *et al.* **Brokers, Voters, and Clientelism**. New York: Cambridge University Press, 2013.

TOCQUEVILLE, A. D. **Democracy in America**. Chicago: University of Chicago Press, 2000 (1835).

UNITED NATIONS. **Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts**. New York: United Nations Publications Sales, 2003.

VASCONCELOS, A. T.; CORREIA SOBRINHO, C. M. de B. Emendas Parlamentares para Entidades do Terceiro Setor. **Revista de Estudos Legislativos**, n. 2, p. 66 – 76, 2017.

VERSCHUERE, B.; CORTE, J. D. Nonprofit advocacy under a third-party government regime: cooperation or conflict? **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit**, p. 222 – 241, 2015.

VITORINO, R.; OLIVEIRA, L. Estudos de Caso na Ciência Política: Uma Análise dos Artigos Publicados nas Revistas Dados e RBCS. In: **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Gramado: [s.n.], 2012.

WEISBROD, B. **The Voluntary Nonprofit Sector**. Lexington, MA: Lexington Books, 1977.

**ANEXO A – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - BASE OU
OPOSIÇÃO EM 2016 E MÉDIA DE REPASSAS EM EMENDAS**

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		Teste-t para Igualdade de Médias						
		Z	Sig.	t	DF	Sig.	Diferença média	Erro padrão de diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
2016	Variâncias iguais assumidas	19,478	0,000	2,238	158	0,027	669744,44	299312,53	78574,63	1260914,25
	Variâncias iguais não assumidas			0,998	26,010	0,328	669744,44	671220,70	-709944,49	2049433,38
2017	Variâncias iguais assumidas	18,544	0,000	2,098	158	0,038	945055,49	450561,0	55155,86	1834955,12
	Variâncias iguais não assumidas			0,949	26,075	0,351	945055,49	995700,58	-1101351,65	2991462,64
2018	Variâncias iguais assumidas	1,313	0,254	-0,629	158	0,530	-135843,06	215832,88	-562132,87	290446,74
	Variâncias iguais não assumidas			-1,395	134,100	0,165	-135843,06	97377,97	-328438,42	56752,29
2019	Variâncias iguais assumidas	1,341	0,249	-0,598	158	0,551	-181316,17	303243,79	-780250,58	417618,23
	Variâncias iguais não assumidas			-1,330	132,255	0,186	-181316,17	136350,58	-451026,29	88393,95

Fonte: Governo de Pernambuco e TRE. Elaboração: do autor.

**ANEXO B – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - BASE OU
OPOSIÇÃO EM 2014 E MÉDIA DE REPASSES EM EMENDAS**

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para Igualdade de Médias						
		Z	Sig.	t	DF	Sig.	Diferença média	Erro padrão de diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
2016	Variâncias iguais assumidas	15,266	0,000	2,026	158	0,044	569481,50	281031,95	14417,52	1124545,49
	Variâncias iguais não assumidas			1,005	31,015	0,322	569481,50	566414,88	-585706,42	1724669,43
2017	Variâncias iguais assumidas	14,358	0,000	1,830	158	0,069	774557,57	423243,74	-61387,79	1610502,95
	Variâncias iguais não assumidas			0,921	31,135	0,364	774557,57	840749,08	-939860,98	2488976,13
2018	Variâncias iguais assumidas	1,491	0,224	-0,632	158	0,528	-127745,211	202088,036	-526887,689	271397,267
	Variâncias iguais não assumidas			-1,261	129,80	0,210	-127745,21	101335,49	-328228,18	72737,766
2019	Variâncias iguais assumidas	1,539	0,217	-0,626	158	0,533	-177587,20	283905,20	-738326,12	383151,722
	Variâncias iguais não assumidas			-1,252	127,91	0,213	-177587,20	141857,35	-458277,99	103103,592

Fonte: Governo de Pernambuco e TRE. Elaboração: do autor.

ANEXO C – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - DISPUTOU OU NÃO A REELEIÇÃO EM 2018

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para Igualdade de Médias						
		Z	Sig.	t	df	Sig.	Diferença média	Erro padrão de diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
2016	Variâncias iguais assumidas	1,547	0,217	-0,652	94	0,516	-264268,96	405402,65	-1069205,43	540667,51
	Variâncias iguais não assumidas			-0,945	64,508	0,348	-264268,96	279623,96	-822797,38	294259,46
2017	Variâncias iguais assumidas	12,182	0,001	-2,029	94	0,045	-36748,49	18112,05	-72710,41	-786,58
	Variâncias iguais não assumidas			-2,517	93,638	0,014	-36748,49	14602,28	-65743,12	-7753,86
2018	Variâncias iguais assumidas	14,067	0,000	1,743	94	0,085	494549,45	283734,57	-68812,18	1057911,10
	Variâncias iguais não assumidas			1,199	30,077	0,240	494549,45	412352,14	-347495,18	1336594,10
2019	Variâncias iguais assumidas	3,221	0,076	-0,908	94	0,366	-283439,05	312327,18	-903572,00	336693,89
	Variâncias iguais não assumidas			-1,317	64,093	0,192	-283439,05	215155,00	-713248,58	146370,47

Fonte: Governo de Pernambuco e TRE. Elaboração: do autor.

ANEXO D – TESTE T PARA AMOSTRAS INDEPENDENTES - SITUAÇÃO EM 2018 (REELEIÇÃO OU NÃO) E REPASSE EM EMENDAS

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para Igualdade de Médias						
		Z	Sig.	t	df	Sig.	Diferença média	Erro padrão de diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
									Inferior	Superior
2016	Variâncias iguais assumidas	10,115	0,002	-1,611	94	0,111	-671496,80	416853,96	-1499170,11	156176,51
	Variâncias iguais não assumidas			-1,000	26,015	0,326	-671496,80	671434,58	-2051612,62	708619,02
2017	Variâncias iguais assumidas	1,197	0,277	0,786	94	0,434	15082,54	19181,50	-23002,79	53167,87
	Variâncias iguais não assumidas			0,756	44,047	0,453	15082,54	19941,96	-25106,63	55271,71
2018	Variâncias iguais assumidas	2,618	0,109	0,851	94	0,397	254118,33	298665,12	-338888,26	847124,92
	Variâncias iguais não assumidas			1,363	68,334	0,177	254118,33	186420,39	-117844,90	626081,56
2019	Variâncias iguais assumidas	6,333	0,014	-1,244	94	0,216	-402682,93	323583,79	-1045166,13	239800,26
	Variâncias iguais não assumidas			-0,829	27,450	0,414	-402682,93	485796,95	-1398692,74	593326,87

Fonte: Governo de Pernambuco e TRE. Elaboração: do autor.