



14º Seminário Nacional Sociologia & Política

Saberes em Confluência

GT 13 – Sociologia e Políticas Públicas

Autor: Juliel de Oliveira Batista¹

Fragmentação ou Efetividade? O Papel das Emendas Parlamentares na Implementação de Políticas Públicas em Mato Grosso do Sul

1.Introdução

A compreensão do Estado contemporâneo envolve a análise da relação entre representação política, alocação de recursos e políticas públicas. No Brasil, essa dinâmica é complexa devido ao sistema proporcional, que, embora favoreça a representação multipartidária, incentiva práticas individualistas e vínculos diretos entre parlamentares e suas bases (RICCI; SILVA, 2016; LEONI; PEREIRA; RENNO, 2003).

Nesse contexto, as emendas parlamentares atuam como instrumento central de direcionamento de recursos, conectando demandas locais à ação estatal. Apesar de fortalecerem a representatividade, também levantam críticas por potencialmente fragmentarem o planejamento público e privilegiarem interesses particularistas (SILVA; FONSECA, 2023).

As políticas públicas, por sua vez, constituem processos complexos e multifacetados, que envolvem diferentes atores e etapas (BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2021). Em Mato

¹ Juliel de Oliveira Batista é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), mestre em Sociologia pela mesma instituição e atualmente doutorando em Sociologia também pela UFGD. Desenvolve pesquisas voltadas para eleições e dinâmica eleitoral no estado de Mato Grosso do Sul.

Grosso do Sul, marcado por desigualdades regionais, a forma de aplicação das emendas pode tanto contribuir para o desenvolvimento quanto reforçar fragmentações.

Assim, o trabalho analisa se as emendas parlamentares promovem políticas públicas efetivas ou se reproduzem uma lógica dispersa de alocação de recursos, articulando sistema eleitoral, orçamento e contexto regional.

2. Desenvolvimento

2.1 Sistema político-eleitoral e incentivos à atuação parlamentar

O sistema eleitoral brasileiro, baseado na representação proporcional com lista aberta, constitui um elemento central para compreender a atuação dos parlamentares e, conseqüentemente, o uso das emendas parlamentares. Nesse modelo, os eleitores votam diretamente em candidatos, e não apenas em partidos, o que fortalece a dimensão personalista das campanhas eleitorais (LEONI; PEREIRA; RENNO, 2003).

Para compreender de maneira mais precisa o funcionamento desse modelo, é importante observar como a literatura descreve a dinâmica da distribuição de cadeiras e o comportamento do eleitorado no Brasil, evidenciando o peso do voto individual na definição dos resultados eleitorais.

No Brasil, a eleição para a Câmara de Deputados é feita por representação proporcional, com listas abertas. Nesse sistema, as cadeiras são distribuídas em proporção à porcentagem do total de votos que cada partido recebe. Porém, como a grande maioria dos eleitores apóia candidatos, em vez de partidos, a eleição depende basicamente da capacidade dos candidatos de obterem votos para si próprios. (Leoni, Pereira e Renno, 2003, p. 48).

Esse arranjo institucional cria incentivos para comportamentos individualistas, uma vez que os candidatos dependem de sua própria capacidade de mobilização eleitoral. Como destacam Nicolau e Schmidt (1995), a individualização das campanhas leva os parlamentares a estabelecerem vínculos diretos com suas bases, frequentemente por meio de mecanismos extrapartidários. Esse fenômeno enfraquece a centralidade dos partidos políticos e reforça estratégias voltadas à manutenção de apoio eleitoral local.

Além disso, evidências empíricas demonstram como a lógica do sistema proporcional com lista aberta pode produzir distorções na representação, sobretudo quando candidatos com votação expressiva acabam influenciando a eleição de outros com menor votação.

Entre todos os eleitos nos pleitos de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014 apenas 9 deputados federais foram eleitos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de seu estado. Desses 9 casos 5 são deputados eleitos pelo PRONA no estado de São Paulo em 2002, “carregados” pela transferência de votos de Enéas Carneiro. (MESQUITA e CAMPOS, 2019, p. 62).

A literatura também aponta, de forma mais direta, os efeitos institucionais desse sistema sobre o comportamento dos parlamentares, reforçando a ideia de que o desenho eleitoral influencia práticas políticas individualizadas.

(...) o sistema eleitoral brasileiro, o mecanismo de seleção dos candidatos e algumas regras partidárias criam incentivos para um comportamento individualista e antipartidário. (Leoni, Pereira e Renno, 2003, p. 48).

Além disso, interpretações contemporâneas reforçam que tais incentivos não atuam isoladamente, mas em conjunto com outros elementos institucionais, como o federalismo e o multipartidarismo, que contribuem para a descentralização do sistema político.

Pereira e Mueller, por exemplo, concordam com as interpretações tradicionais sobre os incentivos personalistas provenientes da arena eleitoral, e afirmam que “de um lado, as regras eleitorais (...), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político (2003:737-738) (SILVA e FONSECA, 2023, p. 820).

Outro aspecto relevante diz respeito ao comportamento do eleitor, que tende a reforçar essa lógica ao priorizar candidatos em detrimento das legendas partidárias, contribuindo para a personalização da política. Um dos efeitos da individualização das campanhas para o Legislativo é que o eleitor vota prioritariamente nos candidatos e não nos partidos. (NICOLAU e SCHIMIDT, 1995, p. 144).

Apesar dessas críticas, há autores que apresentam interpretações distintas sobre o sistema político brasileiro, destacando elementos que podem favorecer sua estabilidade e funcionamento. Essa posição é contraposta por outros autores que enxergam o sistema político brasileiro como sendo vantajoso,

Já Sartori reconhece como fundamentais, o padrão de distribuição geográfica do voto, a presença de clivagens sociais e a existência de um sistema partidário estruturado. (NICOLAU e SCHIMIDT, 1995, p.133)

Além disso, o chamado “efeito mecânico de Duverger” aponta para a tendência de sistemas eleitorais favorecerem partidos maiores em detrimento dos menores, o que impacta a distribuição de cadeiras e a dinâmica de competição política (NICOLAU; SCHMIDT, 1995).

Ainda assim, no caso brasileiro, a elevada magnitude dos distritos eleitorais permite certa diversidade partidária, embora não elimine as desigualdades de representação.

A importância da magnitude distrital é amplamente reconhecida na literatura como um fator determinante para o grau de proporcionalidade dos sistemas eleitorais, influenciando diretamente as chances de representação de partidos menores.

Há um consenso na literatura recente sobre sistemas eleitorais de que a magnitude do distrito eleitoral (M) - número de cadeiras de um distrito eleitoral - é o aspecto mais importante de um sistema eleitoral. A razão é simples: nos sistemas de representação proporcional, quanto maior M, menor o efeito mecânico de Duverger, e, portanto, mais fácil para um pequeno partido obter representação; quanto maior M, maior a tendência de os partidos receberem proporcionalmente tantas cadeiras quantos forem os seus votos. (NICOLAU e SCHIMIDT, 1995, p. 138).

Nesse contexto, a reeleição torna-se um objetivo central para os parlamentares, influenciando diretamente suas estratégias de atuação. A busca por visibilidade e reconhecimento junto ao eleitorado leva à adoção de práticas que privilegiem resultados concretos e imediatos, muitas vezes por meio da alocação de recursos públicos em suas bases eleitorais.

2.2 Emendas parlamentares como instrumento de alocação de recursos

As emendas parlamentares constituem um dos principais mecanismos de intervenção do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro, permitindo que deputados e senadores influenciem diretamente a destinação de recursos públicos. Esse instrumento se insere no âmbito do processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo formalmente legítimo e institucionalizado, mas politicamente carregado de implicações quanto à relação entre representação e distribuição de recursos.

Nesse sentido, a literatura destaca o papel das emendas como canais de expressão das demandas territoriais, aproximando o orçamento público das necessidades locais e regionais.

A aplicação das emendas ao orçamento público é um instrumento de representatividade das demandas regionais e locais de formação do orçamento público (Lemos, 2013; Nicolau, 2017). (SILVA e FONSECA, 2013, p. 271).

A partir dessa perspectiva, as emendas parlamentares podem ser interpretadas como instrumentos que reforçam o caráter representativo do mandato legislativo, ao possibilitar que os parlamentares traduzam em ações concretas as demandas de seus eleitores. Tal dinâmica

fortalece a conexão entre Estado e sociedade, sobretudo em contextos marcados por desigualdades regionais.

Essa dimensão prática da atuação parlamentar é evidenciada por estudos que apontam o papel das emendas na destinação direta de recursos a projetos e localidades específicas, frequentemente vinculadas às bases eleitorais dos parlamentares.

Ressalta-se que a emenda parlamentar é uma ferramenta de alocação de verbas públicas, ou seja, os deputados e senadores podem propor projetos, ações e atividades vinculados aos ministérios, bem como a órgãos do poder executivo para determinadas localidades (Nicolau, 2017), geralmente, destinadas aos seus redutos eleitorais. Esse poder é atribuído aos referidos agentes políticos (deputados e senadores) por serem os representantes eleitos pelo povo, sendo que as suas vivências e proximidades com os territórios podem auxiliar a aplicação de recursos com maior eficiência. (SILVA, 2023, p. 266).

Contudo, a utilização das emendas parlamentares não ocorre de forma isolada, estando inserida em um ambiente político marcado por negociações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Nesse contexto, diversos estudos apontam que a liberação de recursos pode estar condicionada a relações de apoio político, o que levanta questionamentos acerca da autonomia do planejamento governamental.

Essa dinâmica é detalhada por análises que descrevem o processo orçamentário como permeado por interesses particularistas e estratégias de barganha política.

1) o processo orçamentário é estruturado de modo a sacrificar sobremaneira as políticas nacionais em nome das locais e particularistas devido ao espaço ocupado pelas emendas dos parlamentares ao orçamento; 2) isso porque os deputados se aproveitariam desse espaço para tentar levar verbas para seus redutos eleitorais através de suas emendas ao orçamento federal; 3) já que, por suposto, essa aplicação de recursos nos redutos teria relação direta com as taxas de sucesso em tentativas de reeleição; e 4) para conseguir a liberação das verbas para suas emendas, os parlamentares as negociariam direta e pessoalmente em troca de seu apoio em plenário aos projetos do Executivo – uma negociação no varejo com cada parlamentar, já que o interesse é pessoal e não partidário; 5) a fim de construir sua base de apoio parlamentar, o Executivo acabaria tendo que atender demandas orçamentárias contrárias às que gostaria, desfigurando sua própria agenda orçamentária.” (SILVA e FONSECA, 2023, p.822)

Além disso, é importante considerar que a efetividade das emendas não depende apenas de sua aprovação formal, mas também de sua execução orçamentária. Fatores como contingenciamentos, prioridades do Executivo e limitações fiscais podem impactar significativamente a concretização dos recursos previstos.

Nesse contexto, a literatura sobre ciclos político-orçamentários contribui para compreender como decisões de gasto público podem ser influenciadas por incentivos eleitorais, especialmente no que se refere à visibilidade das ações governamentais.

Rogoff (1990) introduz a ideia de que a expansão dos gastos é priorizada para os itens de maior visibilidade ao eleitorado em detrimento do investimento. Sob a concepção do oportunismo eleitoral, isso se justifica, pois o investimento, pressupõe o autor, conta com um prazo de maturação e realização até que se torne visível ao eleitor no período $t + 1$. Já alguns gastos públicos que propiciam o consumo rápido de bens e serviços podem ser percebidos no período t . Portanto, o ciclo político orçamentário típico direciona a política fiscal no ano eleitoral para gastos em bens e serviços cuja provisão governamental é imediata e visível, enquanto reduz os gastos em investimentos cujos prazos para conclusão são demorados, dificultando a imediata visibilidade dos benefícios por parte de seus eleitores. (VASCONCELOS, JÚNIOR, NOGUEIRA, 2013, p. 328).

2.3 Políticas públicas: conceito e ciclo de implementação

As políticas públicas podem ser compreendidas como o conjunto de decisões e ações do Estado voltadas à resolução de problemas coletivos e à promoção do bem-estar social. Trata-se de um campo analítico que envolve múltiplas dimensões — política, institucional e técnica — e que exige a consideração de diferentes atores e interesses.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que as políticas públicas não são produtos automáticos da ação estatal, mas sim construções sociais resultantes de processos decisórios complexos e dinâmicos.

Não obstante, como tratado por Mariana Batista, Amanda Domingos e Bhreno Vieira (2021), independentemente da natureza ou do foco da criação das políticas públicas, há um aspecto comum a elas: a complexidade do processo decisório envolvido em sua formulação e implementação. Isto é, as políticas públicas não são desenvolvidas de forma automática ou sem influências, mas são construídas por meio de um processo estruturado, no que é necessário realizar a identificação e definição de problemas, a inclusão desses problemas na agenda governamental e a busca por soluções que respondam às necessidades da sociedade e/ou do grupo à qual a política é direcionada.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas é, portanto, caracterizado por sua natureza cíclica e não linear, envolvendo etapas como definição de agenda, formulação, implementação e avaliação. Essas fases interagem entre si, permitindo ajustes ao longo do tempo.

Além disso, a construção de políticas públicas está diretamente relacionada à interação entre sujeitos sociais, o que pode ser analisado sob diferentes perspectivas teóricas, inclusive filosóficas.

(...) a perspectiva hegeliana de uma luta moral é possível encontrar elementos para se pensar como acontece a constituição da identidade dos sujeitos participantes de uma determinada sociedade. Para Hegel, esta identidade só se constituiria mediante um reconhecimento da mesma, reconhecimento este que se daria a partir de outra identidade, ou seja uma relação intersubjetiva. (CESCO, 2015, p. 11)

Essa abordagem contribui para compreender como interesses, identidades e relações sociais influenciam a formulação das políticas públicas, evidenciando que tais políticas são resultado de processos intersubjetivos e não apenas decisões técnicas.

2.4 A dimensão funcional das políticas públicas

A abordagem funcionalista das políticas públicas enfatiza sua capacidade de produzir resultados concretos na sociedade, deslocando o foco da análise conceitual para a avaliação de sua efetividade. Nesse sentido, políticas públicas devem ser compreendidas não apenas por suas intenções, mas pelos impactos que geram na realidade social.

Essa perspectiva amplia o escopo analítico ao considerar que a ação estatal inclui tanto intervenções diretas quanto omissões, o que reforça a complexidade da avaliação das políticas públicas.

Além disso, um elemento central para a implementação de políticas públicas é a disponibilidade de recursos financeiros. Sem financiamento adequado, mesmo políticas bem formuladas tendem a não alcançar seus objetivos, o que evidencia a centralidade do orçamento público nesse processo.

2.5 Emendas parlamentares e políticas públicas em Mato Grosso do Sul

No contexto de Mato Grosso do Sul, a relação entre emendas parlamentares e políticas públicas assume características particulares, dadas as especificidades socioeconômicas do estado. A presença de desigualdades regionais e desafios relacionados ao acesso a serviços públicos exige políticas bem estruturadas e coerentes.

Nesse cenário, as emendas parlamentares podem desempenhar um papel relevante ao direcionar recursos para áreas prioritárias, contribuindo para a implementação de políticas

públicas em nível local. No entanto, essa atuação também pode ser influenciada por interesses eleitorais, o que pode comprometer a racionalidade do planejamento público.

A literatura aponta que há uma tendência de priorização de gastos com maior visibilidade política, o que pode gerar distorções na alocação de recursos.

Nesse sentido, a atuação dos parlamentares por meio das emendas pode assumir um caráter ambivalente: ao mesmo tempo em que pode fortalecer a execução de políticas públicas, também pode contribuir para sua fragmentação. A efetividade desse instrumento depende, portanto, de sua articulação com estratégias de planejamento mais amplas e com as reais demandas da população.

3.1 Análise das emendas parlamentares no período de 2016 a 2018: padrões de alocação e execução

A análise dos dados obtidos por meio dos órgãos de transparência da Câmara dos Deputados permite não apenas observar os valores destinados e empenhados, mas também identificar padrões estruturais na atuação parlamentar. Nesse sentido, a combinação entre análise quantitativa (valores) e qualitativa (destino dos recursos) possibilita compreender o papel das emendas parlamentares para além de sua dimensão formal.

Tabela 1: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (ano 2016)

Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (Ano 2016)		
Deputados federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Carlos Marun (PMDB)	R\$ 17.507.751,00	R\$ 8.711.743,00
Dagoberto Nogueira (PSDB)	R\$ 12.643.825,00	R\$ 6.608.455,00
Elizeu Dionízio (PSB)	R\$ 20.403.684,00	R\$ 10.235.811,00
Geraldo Resende (PSDB)	R\$ 19.613.379,00	R\$ 5.660.212,00
Mandetta (DEM)	R\$ 3.569.275,00	R\$ 3.317.775,00
Tereza Cristina (PP)	R\$ 15.527.007,00	R\$ 5.688.627,00
Vander Loubet (PT)	R\$ 8.217.813,00	R\$ 6.725.041,00

Zeca do PT (PT)	R\$ 15.595.441,00	R\$ 9.446.027,00
-----------------	----------------------	------------------

(Elaborado pelo autor – 2024)

No ano de 2016, predominou um padrão centralizador na destinação das emendas parlamentares em Mato Grosso do Sul, com a maior parte dos recursos direcionada ao Governo do Estado. O principal destaque foi Elizeu Dionízio (PSB), que liderou tanto em valor global (R\$ 20,4 milhões) quanto em valores empenhados (R\$ 10,2 milhões), concentrando sua alocação no Executivo estadual. Esse comportamento também foi observado em Carlos Marun (PMDB), que destinou integralmente suas emendas ao governo estadual, reforçando uma lógica de articulação com o Executivo como estratégia de execução orçamentária.

Apesar dessa predominância, houve casos de maior descentralização. Mandetta (DEM) distribuiu recursos entre o governo estadual e diversos municípios, como Bodoquena, Nova Andradina e Três Lagoas, indicando uma estratégia de ampliação territorial. No recorte setorial, destacou-se a área da saúde, especialmente com Geraldo Resende (PSDB), que direcionou recursos para todo o estado, enquanto Tereza Cristina (PP) atuou em segurança pública, saúde e desenvolvimento econômico via agências estaduais.

Já Vander Loubet (PT) e Zeca do PT (PT) combinaram repasses ao governo estadual com foco no desenvolvimento agrário e agricultura familiar, principalmente na região de Corumbá e Porto Murtinho, alinhando recursos às suas bases eleitorais. Por fim, a taxa de execução das emendas ficou entre 40% e 60%, indicando que nem todos os recursos previstos foram efetivamente aplicados, evidenciando limitações institucionais e políticas na execução orçamentária.

Tabela 2: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado em 2017

Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (Ano 2017)		
Deputados Federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Carlos Marun (PMDB)	R\$ 9.017.948,00	R\$ 5.982.900,00
Dagoberto Nogueira (PSDB)	R\$ 16.924.744,00	R\$ 4.766.181,00
Elizeu Dionízio (PSB)	R\$ 10.068.307,00	R\$ 7.167.481,00

Geraldo Resende (PSDB)	R\$ 11.507.967,00	R\$ 8.416.266,00
Mandetta (DEM)	R\$ 8.527.693,00	R\$ 5.612.533,00
Tereza Cristina (PP)	R\$ 10.614.636,00	R\$ 6.970.831,00
Vander Loubet (PT)	R\$ 8.608.513,00	R\$ 6.378.677,00
Zeca do PT (PT)	R\$ 8.404.361,00	R\$ 6.443.619,00

(Elaborado pelo autor – 2024)

Em 2017, observa-se uma mudança importante na destinação das emendas, com maior direcionamento de recursos para os municípios, embora o Governo Estadual ainda permaneça relevante. Dagoberto Nogueira (PSDB) apresentou o maior volume global (R\$ 16,9 milhões), porém com baixa execução (cerca de 28%), enquanto Geraldo Resende (PSDB) se destacou pela alta taxa de execução (aproximadamente 73%), evidenciando que a efetividade não depende apenas do volume, mas da articulação política.

Também houve maior diversificação dos destinos: Carlos Marun e Elizeu Dionísio ampliaram o atendimento a diferentes municípios, enquanto Mandetta concentrou recursos em regiões estratégicas, como Grande Dourados e Campo Grande, além de instituições filantrópicas. Esse movimento reflete uma estratégia alinhada aos incentivos eleitorais, com maior proximidade aos redutos locais. Em 2018, esse processo de municipalização se intensifica.

Tabela 3: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado em 2018

Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (Ano 2018)		
Deputados Federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Carlos Marun (PMDB)	R\$ 9.017.948,00	R\$ 5.982.900,00
Dagoberto Nogueira (PSDB)	R\$ 16.924.744,00	R\$ 4.766.181,00
Elizeu Dionísio (PSB)	R\$ 10.068.307,00	R\$ 7.167.481,00
Geraldo Resende (PSDB)	R\$ 11.507.967,00	R\$ 8.416.266,00
Mandetta (DEM)	R\$ 8.527.693,00	R\$ 5.612.533,00

Tereza Cristina (PP)	R\$ 10.614.636,00	R\$ 6.970.831,00
Vander Loubet (PT)	R\$ 8.608.513,00	R\$ 6.378.677,00
Zeca do PT (PT)	R\$ 8.404.361,00	R\$ 6.443.619,00

(Elaborado pelo autor – 2024)

Em 2018, consolida-se o auge da descentralização das emendas, com forte direcionamento de recursos aos municípios. Tereza Cristina (PP) destacou-se pelo maior volume e alta taxa de execução (acima de 90%), evidenciando elevada capacidade de articulação. As verbas foram distribuídas entre áreas como saúde, segurança pública e desenvolvimento regional, inclusive por meio de consórcios intermunicipais, como o CONEUL, indicando maior coordenação na aplicação.

Apesar dessa diversificação, mantém-se o padrão de uso das emendas como instrumentos de transferência financeira, com aplicação fragmentada e pouco integrada a políticas públicas estruturadas. Esse cenário reforça a importância de analisar a relação entre destinação de recursos e desempenho eleitoral dos parlamentares.

Tabela 4: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado em 2019

Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (Ano 2019)		
Deputados Federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Dagoberto Nogueira (PSDB)	R\$ 7.268.689,00	R\$ 5.473.881,00
Elizeu Dionísio (PSB)	R\$ 9.073.669,00	R\$ 7.253.711,00
Fábio Trad (PSD)	R\$ 5.257.478,00	R\$ 4.829.589,00
Geraldo Resende (PSDB)	R\$ 10.474.256,00	R\$ 6.533.096,00
Mandetta (DEM)	R\$ 9.976.430,00	R\$ 4.215.500,00
Tereza Cristina (PP)	R\$ 9.124.516,00	R\$ 6.297.987,00
Vander Loubet (PT)	R\$ 10.788.692,00	R\$ 9.661.493,00
Zeca do PT (PT)	R\$ 12.701.781,00	R\$ 9.559.714,00

(Elaborado pelo autor – 2024)

Os dados indicam alta renovação parlamentar, com apenas três reeleitos, evidenciando a competitividade do sistema. A relação entre votos e destinação de emendas não é proporcional: Vander Loubet direcionou apenas 10,82% dos recursos às cidades que concentraram 43,78% de sua votação, enquanto Tereza Cristina e Dagoberto Nogueira apresentaram cerca de 16%.

Isso demonstra que a alocação das emendas não segue diretamente critérios eleitorais, mas estratégias mais amplas de distribuição e articulação política. Além disso, grande parte dos recursos é destinada ao Governo Estadual, sendo posteriormente redistribuída aos municípios, o que dificulta a associação direta entre emendas e retorno eleitoral.

3.3 O uso das emendas pelos parlamentares em Mato Grosso do Sul entre 2020 a 2023

No período posterior a 2020, observa-se uma reconfiguração relevante tanto no perfil dos parlamentares eleitos em Mato Grosso do Sul quanto na lógica de destinação das emendas parlamentares. O pleito de 2022 foi marcado por elevada renovação política — em torno de 50% — indicando mudanças no comportamento do eleitorado e a consolidação de novos perfis, especialmente aqueles com forte atuação nas redes sociais e alinhados a pautas conservadoras.

Entre os novos eleitos, destacam-se Marcos Pollon (PL), cuja atuação se concentra na pauta da segurança pública e no acesso às armas, e Rodolfo Nogueira (PL), vinculado ao agronegócio e ao conservadorismo. Ambos reforçam a presença de uma agenda política de viés conservador no estado, ao mesmo tempo em que evidenciam a crescente importância de estratégias de comunicação direta com o eleitorado.

Nesse contexto, a dinâmica das emendas parlamentares também acompanha essa transformação, com tendência à diversificação dos destinos dos recursos e maior conexão com bases eleitorais específicas, ainda que nem sempre de forma diretamente proporcional aos resultados eleitorais.

Tabela 5: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado em 2020

Valor das emendas destinadas pelos
parlamentares no Estado (Ano 2020)

Deputados Federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Rose Modesto (PSDB)	R\$ 34.253.137,00	R\$ 12.823.293,00
Fábio Trad (PSD)	R\$ 17.169.950,00	R\$ 7.954.632,00
Beto Pereira (PSDB)	R\$ 23.356.398,00	R\$ 8.861.035,00
Tereza Cristina (PP)	-	-
Tio Trutis (PSL)	R\$ 18.632.135,00	R\$ 5.536.510,00
Vander Loubet (PT)	R\$ 6.049.660,00	R\$ 4.684.281,00
Dr. Luiz Ovando (PSL)	R\$ 19.193.784,00	R\$ 8.043.519,00
Dagoberto Nogueira (PDT)	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00
Bia Cavassa (PSDB)	R\$ 27.645.053,00	R\$ 10.963.491,00

(Elaborado pelo autor – 2024)

No grupo dos parlamentares reeleitos, observa-se a permanência de lideranças tradicionais com trajetórias consolidadas. Beto Pereira (PSDB), por exemplo, apresenta um capital político fortemente associado à sua experiência como gestor municipal, especialmente na cidade de Terenos. Sua atuação enquanto prefeito, marcada por investimentos em infraestrutura, educação e políticas públicas locais, contribuiu diretamente para a construção de sua imagem política. A literatura aponta que investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, tendem a gerar impactos diretos no bem-estar da população, influenciando positivamente a percepção dos eleitores sobre seus representantes (Fachin, 2012; Schuknecht, 2000; Oliveira, Arantes e Leroy, 2023).

Tabela 6: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado em 2021

Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (Ano 2021)		
Deputados Federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Rose Modesto (PSDB)	R\$ 12.893.597,00	R\$ 7.525.847,00
Fábio Trad (PSD)	R\$ 4.580.039,00	R\$ 2.937.721,00

Beto Pereira (PSDB)	R\$ 9.037.129,00	R\$ 6.167.658,00
Tereza Cristina (PP)	-	-
Tio Trutis (PSL)	-	-
Vander Loubet (PT)	R\$ 3.465.068,00	R\$ 2.909.113,00
Dr. Luiz Ovando (PSL)	R\$ 5.906.515,00	R\$ 4.712.557,00
Dagoberto Nogueira (PDT)	-	-
Bia Cavassa (PSDB)	R\$ 7.933.378,00	R\$ 5.024.185,00

(Elaborado pelo autor – 2024)

Geraldo Resende (PSDB) destaca-se pela atuação concentrada na área da saúde, com forte base eleitoral na Grande Dourados, enquanto Vander Loubet (PT) mantém protagonismo na esquerda estadual, direcionando recursos sobretudo para infraestrutura, desenvolvimento agrário e políticas sociais. Dagoberto Nogueira (PSDB) representa continuidade política, porém com menor protagonismo recente, e Luiz Ovando (PP) expressa a ascensão de lideranças conservadoras, com vínculos com segmentos religiosos.

No que se refere à destinação das emendas entre 2020 e 2023, observa-se inicialmente (2020) uma forte concentração de recursos no Governo do Estado e em secretarias estaduais, como no caso de Rose Modesto, indicando um padrão centralizador. Ainda assim, já surgem sinais de diversificação, com parlamentares como Beto Pereira e Bia Cavassa ampliando o envio de recursos para municípios e entidades.

A partir de 2021, há uma inflexão clara para um modelo mais descentralizado, com maior volume de recursos destinados diretamente aos municípios, fortalecendo vínculos com prefeitos e demandas locais. No período pós-pandemia (2022–2023), essa dinâmica se transforma novamente, com redução de valores em alguns casos e aumento da destinação para entidades, organizações da sociedade civil e instituições sem fins lucrativos. Em 2022, por exemplo, destacam-se Bia Cavassa (R\$4.063.069,00 empenhados), Fábio Trad (R\$1.860.338,00) e Vander Loubet (R\$1.076.000,00), enquanto em 2023 os recursos concentram-se em poucos parlamentares, como Rose Modesto (R\$7.100.000,00) e Vander Loubet (R\$2.314.604,00), sendo majoritariamente destinados a entidades.

Também se observa que alguns parlamentares, como Dagoberto Nogueira e Tio Trutis, apresentaram baixa ou nenhuma destinação de recursos em determinados anos, evidenciando assimetria no uso das emendas.

Por fim, a relação entre votação e destino das verbas mostra-se heterogênea. Vander Loubet concentrou cerca de 60,54% dos recursos nas cidades onde obteve mais votos, enquanto Beto Pereira e Luiz Ovando distribuíram de forma mais difusa. Dagoberto Nogueira, por sua vez, praticamente não destinou recursos às suas principais bases eleitorais. Assim, a alocação das emendas não segue um padrão linear com o desempenho eleitoral, refletindo estratégias distintas que combinam manutenção de bases, expansão territorial e articulação política.

Tabela 7: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado em 2022

Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (Ano 2022)		
Deputados Federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Rose Modesto (PSDB)	-	-
Fábio Trad (PSD)	R\$ 3.066.597,00	R\$ 1.860.338,00
Beto Pereira (PSDB)	R\$ 599.785,00	R\$ 599.785,00
Tereza Cristina (PP)	-	-
Tio Trutis (PSL)	-	-
Vander Loubet (PT)	R\$ 1.078.525,00	R\$ 1.076.000,00
Dr. Luiz Ovando (PSL)	R\$ 107.069,00	R\$ 107.069,00
Dagoberto Nogueira (PDT)	-	-
Bia Cavassa (PSDB)	R\$ 6.413.069,00	R\$ 4.063.069,00

(Elaborado pelo autor – 2024)

Tabela 8: Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado em 2023

Valor das emendas destinadas pelos parlamentares no Estado (Ano 2023)		
Deputados Federais	Valor Global (R\$)	Valor Empenhado (R\$)
Rose Modesto (PSDB)	R\$ 7.250.000,00	R\$ 7.100.000,00
Fábio Trad (PSD)	-	-
Beto Pereira (PSDB)	R\$ 961.200,00	R\$ 961.200,00
Tereza Cristina (PP)	-	-
Tio Trutis (PSL)	-	-

Vander Loubet (PT)	R\$ 2.332.795,00	R\$ 2.314.604,00
Dr. Luiz Ovando (PSL)	R\$ 657.302,00	R\$ 657.302,00
Dagoberto Nogueira (PDT)	-	-
Bia Cavassa (PSDB)	-	-

(Elaborado pelo autor – 2024)

Conclusão

A análise do período de 2016 a 2023 demonstra que o uso das emendas parlamentares em Mato Grosso do Sul é marcado por mudanças na forma de destinação dos recursos e por uma relação não linear com o desempenho eleitoral. Inicialmente, houve forte concentração no governo estadual, especialmente em áreas como saúde e segurança, com baixa capilaridade municipal. A partir de 2017–2018, observa-se uma transição para maior descentralização, intensificada entre 2020 e 2023, quando os recursos passam a alcançar mais municípios e, posteriormente, entidades e organizações da sociedade civil.

Apesar dessa diversificação, a utilização das emendas mostrou limitações quanto à consolidação de políticas públicas estruturantes, com predominância de ações fragmentadas e pouco articuladas. A relação entre votação e destinação de recursos também se mostrou heterogênea, variando entre parlamentares e não seguindo uma lógica estritamente eleitoral. Além disso, verificaram-se discrepâncias entre valores planejados e efetivamente executados, bem como casos de baixa utilização do instrumento.

Conclui-se que, embora relevantes, as emendas parlamentares tiveram impacto limitado na promoção de políticas públicas consistentes e não se configuraram, isoladamente, como fator determinante para o sucesso eleitoral, evidenciando a influência de outros elementos políticos no processo de reeleição.

Referências

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. **Políticas públicas no Brasil: conceitos, processos e análise**. Brasília: [s.n.], 2021.

CESCO, Susana. **Reconhecimento e intersubjetividade em Hegel: contribuições para a teoria social**. 2015.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. **Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil.** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 45–67, 2003.

LEMONS, Leany. **O papel das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro.** Brasília: [s.n.], 2013.

MESQUITA, Lara; CAMPOS, Luiz Augusto. **Sistema eleitoral brasileiro e representação política.** *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 28, p. 55–78, 2019.

NICOLAU, Jairo. **Representação e sistemas eleitorais no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NICOLAU, Jairo; SCHMIDT, Gustavo. **Sistema eleitoral e representação política no Brasil.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 131–150, 1995.

OLIVEIRA, Lorrany; ARANTES, Vagner; LEROY, Rodrigo. **Investimentos públicos e comportamento eleitoral.** 2023.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil.** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003.

RICCI, Paolo; SILVA, Glaucio Peres da. **O sistema eleitoral brasileiro e seus efeitos políticos.** *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 9–26, 2016.

ROGOFF, Kenneth. **Equilibrium political budget cycles.** *American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 21–36, 1990.

SCHUKNECHT, Ludger. **Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries.** *Public Choice*, v. 102, p. 115–130, 2000.

SILVA, Rodrigo; FONSECA, Bruno. **Emendas parlamentares e orçamento público no Brasil.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 265–285, 2013.

SILVA, Rodrigo; FONSECA, Bruno. **Instituições políticas, orçamento e comportamento parlamentar no Brasil.** 2023.

VASCONCELOS, Marcos; JÚNIOR, José; NOGUEIRA, Sérgio. **Ciclos político-orçamentários no Brasil.** *Revista de Economia Aplicada*, v. 17, n. 3, p. 321–340, 2013.