

O LUGAR IMPORTA: VOTO E EMENDAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS DO RIO GRANDE DO NORTE

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros
Nathalia Caroliny da Cunha
João Vitor Bezerra de Souza
Cynthia Carolina Beserra Brasileiro

RESUMO

Pesquisas que verificam a distribuição dos votos a partir dos resultados eleitorais são importantes para descobrir associações de diferentes abordagens dos candidatos e partidos à determinados espaços e seus atributos socioeconômicos, assim como traçar o próprio perfil do eleitorado. O presente trabalho relacionou o tema da geografia do voto no Rio Grande do Norte através do estudo sobre a atuação legislativa federal entre 2015-2022. Para isso, mapeou-se os votos dos eleitores nos 167 municípios nas eleições para deputados federal nos pleitos de 2014 e 2018, analisando inclusive a existência do “deputado federal da mesorregião” cuja votação tenha uma concentração expressiva na localidade e, posteriormente avaliamos se suas atividades estão relacionadas com seus redutos eleitorais e em que área das políticas públicas as emendas se concentram mais. Como procedimento teórico-metodológico a pesquisa ancorou nos estudos de Ames (2003); Carvalho (2003). Na eleição de 2014 quatro deputados tiveram 50% de sua votação em uma mesorregião (Leste e Oeste) em 2018 foram três deputados também na mesorregião (Leste e Oeste). Na pesquisa observamos que a maior parte das destinações de suas emendas foram para todo o estado, não necessariamente para a região de votos dos deputados e com predominância nas áreas da saúde, educação e urbanismo.

Palavras-chaves: Geografia do voto. Rio Grande do Norte. Políticas Públicas. Legislativo.

ABSTRACT

Research that verifies that the distribution of votes based on electoral results is important to discover associations of different approaches of candidates and parties to certain spaces and their socioeconomic attributes, as well as to outline the profile of the electorate. The present work related the theme of the geography of voting in Rio Grande do Norte through the study of the federal legislative performance between 2015-2022. For this, the votes of voters in the 167 municipalities in the elections for federal deputies in the 2014 and 2018 elections were mapped, including analyzing the existence of the “federal deputy of the mesoregion” whose vote has a significant concentration in the locality and, subsequently, we evaluated whether their activities are related to their constituencies and in which area of public policy the amendments are most concentrated. As a theoretical-methodological procedure, the research was anchored in the studies of Ames (2003); Carvalho (2003). In the 2014 election, four deputies had 50% of their vote in a mesoregion (East and West) in 2018 there were three deputies also in the mesoregion (East and West). In the research, we observed that most of the destinations of its amendments were for the entire state, not necessarily the region where the deputies voted, with a predominance in the areas of health, education and urbanism.

Keywords: Geography of voting. Rio Grande do Norte. Public policy. Legislative.

1 INTRODUÇÃO

Existe uma percepção equivocada de que as eleições se concentram apenas no ano em que são realizadas e que os candidatos começam a buscar votos indiscriminadamente entre os eleitores do município quando a campanha é oficialmente iniciada. No entanto, é importante compreender que a campanha eleitoral tem início muito antes, envolvendo um planejamento cuidadoso e a adoção de estratégias pelos partidos e seus candidatos. Nesse contexto, a geografia do voto desempenha um papel essencial, revelando como os votos se distribuem no espaço altamente disputado durante as eleições.

Complementando todo esse processo, a tônica das eleições em uma democracia se estende para além do voto, mas para a sua relação com a atuação parlamentar, seja nos projetos, emendas ou posicionamento político. E todo esse processo eleitoral tem relação direta com a conquista dos territórios que são potenciais nichos de eleitores. O espaço geográfico assume um protagonismo na escolha dos atores políticos no sistema democrático. Pesquisas que procuram verificar a distribuição dos votos (concentrados ou dispersos) a partir dos resultados eleitorais são importantes para descobrir associações de diferentes abordagens dos candidatos e partidos, com determinados espaços (regiões, estados e municípios). (TERRON, 2012; SANTOS, 2015; AMES, 1995; 2003; CARVALHO, 2003)

Com esses estudos, é possível inferir que a geografia do voto, além do mapeamento dos resultados e sua correlação com os espaços, também elucidada sobre as atividades parlamentares com o seu reduto eleitoral. O que torna um estudo promissor para perceber dentro da “concorrência” por recursos públicos, quem são os contemplados pelas emendas, a natureza (área e recursos) predominantes, localidades priorizadas? A natureza das emendas reforça suas bases eleitorais, os chamados *pork barrel*.¹

Para a pesquisa defendemos a hipótese que deputados federais de base eleitoral cujo voto se mostrou expressivo em uma região, seriam os representantes políticos com mais incentivos para abordar aspectos inerentes a localidade, pautados na agenda de desenvolvimento econômico e social da localidade.

O presente trabalho buscou relacionar o tema da disputa eleitoral no Rio Grande do Norte com o estudo da atuação parlamentar entre 2015-2022. Objetivando-se mapear os votos dos eleitores nos 167 municípios nas eleições para Câmara dos Deputados, em duas eleições 2014 e 2018, analisando inclusive se tem a existência do “deputado da mesorregião” cuja votação tenha uma concentração expressiva nas localidades e,

¹ Tradução: barril de porco. É uma metáfora usada na política para as políticas públicas do governo localizadas com a finalidade de garantir redutos eleitorais.

posteriormente avaliamos se suas atividades estão relacionadas com seus redutos eleitorais e em que área das políticas públicas as emendas se concentram mais.

A compreensão eleitoral é importante para visualizar os redutos de votos em uma disputa competitiva, sabendo que o voto personalizado conduz para uma ação política com direcionamento ao nicho eleitoral dos ganhadores, estabelecendo uma conexão assentada entre os deputados que representam aquela localidade eleitoralmente e os seus municípios. Isso porque existe todo o interesse na maximização dos seus esforços para viabilizar sua sobrevivência política.

Como procedimento metodológico realizamos a pesquisa na direção quantitativa. A geografia do voto contempla diferentes métodos e debates. A opção aqui escolhida, que vai além de verificar as bases eleitorais, consiste em estabelecer a conexão das votações com as práticas legislativas. Como recorte teórico-metodológico, a presente pesquisa utilizou dos estudos de Ames (1995; 2003); Carvalho (2003) que se fundamentaram em verificar a agenda legislativa a partir de suas bases eleitorais. As informações eleitorais serão obtidas pelo repositório do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). As atividades legislativas verificando o autor, destino e a natureza (tipo, área e valores) das emendas por municípios para uma legislatura completa serão pesquisadas no sítio da Câmara dos Deputados. Na perspectiva teórica a pesquisa estará ancorada nas discussões sobre geografia do voto, legislativo brasileiro e políticas públicas. A relevância da pesquisa consiste em oferecer elementos para conhecer as mesorregiões em seus aspectos políticos, assim como sobre a natureza das políticas públicas que contemplam as localidades.

O artigo está estruturado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção uma discussão teórica sobre a geografia do voto. Na segunda, é realizado uma breve apresentação das mesorregiões em seus aspectos socioeconômicos e na terceira a discussão da geografia do voto no RN e as atividades dos parlamentares através das emendas individuais.

2 GEOGRAFIA DO VOTO

A geografia do voto, por meio dos estudos que analisam o perfil de votação dos candidatos em distritos eleitorais, desempenha um papel crucial na compreensão do sistema político-eleitoral. Defesa que aparece nos estudos de Terron (2012), ao relacionar o estreitamento do espaço geográfico com ciência política, ao defender que a cartografia possibilita a ampliação do conhecimento sócio-político territorial a partir de diferentes recortes espaciais. “[...] como a associação de representações cartográficas descritivas e estatísticas para compreender os fenômenos políticos” (TERRON, 2012, p. 11). Na mesma

linha, Santos (2015, p. 2) também em seus trabalhos vê como positivo esse estreitamento nas áreas quando afirma: “os estudos sobre geografia do voto tentam verificar padrões na distribuição dos votos em uma eleição, de modo a descobrir se existe alguma associação entre a votação que determinado candidato, partido ou coligação recebeu e certos atributos territoriais”. Assim, as abordagens procuram relacionar as áreas de concentração de votos com os aspectos socioeconômicos, o perfil do eleitorado e das bases eleitorais dos candidatos relacionadas com os sistemas e as legislações eleitorais.

Existem diversos laços que sustentam a relação de domínio e aceitação estabelecida entre representante e representado, revelando que a legitimidade vai além da institucionalização e é influenciada por costumes, tradições, vínculos afetivos, interesses coletivos e até mesmo forças ideais. (AVELINO, 2011).

Segundo as considerações de Carvalho (2003) é essencial compreender como ocorre a concentração de votos entre os candidatos para obter uma compreensão do sistema político, pois isso permite entender o comportamento legislativo dos deputados e dos partidos políticos. Essa compreensão nos possibilita identificar tendências de favorecimento de políticas que atendam a interesses geograficamente localizados ou políticas mais abrangentes e universais, dependendo do perfil de votação dos parlamentares. Através da análise do perfil de votação dos candidatos nos distritos eleitorais, buscamos obter um entendimento mais completo sobre o comportamento dos agentes políticos e partidos, especialmente no contexto da arena parlamentar.

Ames (1995, 2003) e Carvalho (2003) desenvolveram estudos no Brasil a partir de projetos de lei, requerimentos de informação, discursos em plenário e emendas orçamentárias, articulando a geografia do voto com a conexão eleitoral, estabelecendo a relação entre os parlamentares e o eleitorado. Sinalizando que as atividades dos legisladores estão relacionadas com seus redutos eleitorais, já que sua reeleição é o seu objetivo. Segundo Ames (2003), a geografia do voto permite verificar a existência de relações clientelísticas ou de empreguismo. Ela pode ainda indicar a ascensão de líderes políticos locais a esses cargos. “Assim como também, pode se relacionar com o pertencimento a alguma família de destaque local, ou ainda um acordo com líderes locais” (AMES, 2003, p. 66–67). Os seus trabalhos serviram de referência para estudos que trabalham com eleições para o cargo de deputado federal, estadual e vereadores.

A geografia do voto (ANDRADE, 2015; AMES, 2003; CARVALHO, 2003, 2009) para deputados federais eleitos nos permitem tecer elementos para relacionar o voto com as suas atividades legislativas.

(...) a perspectiva que infere as políticas favorecidas pelos deputados dos incentivos oriundos de suas respectivas bases eleitorais de origem –,

deputados com votação concentrada tendem a se mover segundo a lógica do particularismo, buscando favorecer a produção de benefícios desagregados para seus distritos. Ao contrário, deputados com votação espacialmente dispersa tendem a se pautar pelo universalismo legislativo. (CARVALHO, 2009, p. 368-369).

Uma das questões fundamentais reside em compreender como os legisladores conseguem conectar os interesses gerais às decisões que tomam no exercício de suas atividades parlamentares, principalmente no que diz respeito às políticas públicas implementadas pelo governo. Estudar o poder legislativo é relevante, uma vez que este órgão desempenha formalmente a função de fiscalizar os atos e as políticas públicas, bem como reflete essas ações em sua base de apoio. Além disso, essas instituições, juntamente com a tradição clientelista, influenciam as ações dos deputados, especialmente em decisões que envolvem a alocação de recursos públicos, levando-os a buscar mais recursos para suas bases eleitorais e distribuí-los de acordo com um critério de "troca de favores". (CARVALHO, 2003).

A aprovação da lei de emendas individuais reforçou a constatação de Bezerra (2001) de que os deputados têm a tendência de promover sua reputação pessoal em bases locais específicas por meio dessas emendas. Diversos estudos buscam analisar o voto no Brasil como sendo determinado pelas qualidades pessoais e pelo desempenho individual dos candidatos. As discussões sobre o personalismo do voto têm sido associadas às políticas de *pork barrel* - termo utilizado na literatura internacional para descrever o particularismo legislativo, em que os deputados utilizam políticas distributivas com o intuito de conquistar os votos dos beneficiários (ZANFOLI, 2006).

Esses projetos individuais são altamente valorizados pelos eleitores beneficiados, uma vez que desfrutam plenamente dos benefícios sem arcar com os custos. Essa característica pode levar a uma alocação inadequada dos recursos públicos, resultando em muitos locais recebendo mais recursos do que uma distribuição racional justificaria. Exemplos de *pork barrel* incluem a construção de estradas, pontes, hospitais e quadras esportivas (TERRON, 2012).

A destinação dos recursos das emendas parlamentares para seus redutos eleitorais é uma estratégia amplamente utilizada pelos candidatos com o objetivo de garantir a reeleição. Eles buscam manter ou conquistar novas bases eleitorais onde haja uma concentração maior de votos ou potencial de crescimento para as próximas eleições. A permanência no jogo político depende de como os atores políticos se comportam entre um período eleitoral e outro, bem como de sua capacidade de controlar os recursos de poder. (AMES, 2003).

Dessa forma, a alocação dos recursos das emendas parlamentares em seus redutos eleitorais é uma estratégia chave para os candidatos garantirem sua permanência no poder político. Eles buscam maximizar suas chances de reeleição, explorando as oportunidades oferecidas pela fragilidade da identificação partidária e calculando os benefícios de atrair diferentes grupos de eleitores. Essa dinâmica é especialmente relevante em estados menores ou mais fragmentados, onde a atuação dos deputados pode ser mais ampla e abrangente devido ao menor número de municípios.(AMES, 2003).

Para que essas emendas sejam operacionalizadas, é necessário que sejam empenhadas e executadas no ano orçamentário em que receberam a alocação orçamentária, diferenciando-se da etapa de liquidação e pagamento. A maioria das emendas individuais é destinada a modalidades de aplicação que descentralizam recursos para atores locais ou subnacionais, gerando despesas distintas das utilizadas pelo governo federal. Em termos gerais, é mais fácil separar os recursos do Executivo do que separar essas emendas entre si, uma vez que um mesmo deputado pode destinar uma emenda para duas localidades diferentes, sem especificar qual é a prioritária, utilizando apenas termos genéricos, como "saúde".

Os deputados que utilizam emendas para seus redutos eleitorais fortalecem também políticas de cunho *paroquialista*. Ou seja, deputados com carreiras legislativas mais longas têm maior probabilidade de aprovar projetos de sua autoria, devido a fatores como o maior tempo disponível para acompanhar a tramitação, maior familiaridade com as regras legislativas, conhecimento das preferências e comportamento de seus colegas parlamentares, além de uma maior especialização em temas relacionados a políticas públicas e domínio sobre seu reduto eleitoral. No entanto, se os parlamentares direcionam essas emendas sem analisar se os municípios realmente possuem a estrutura necessária para executá-las, os recursos podem retornar à União, deixando assim outras localidades, que realmente necessitam, sem recursos. O termo *parochialismo* deriva do fato de o ator político priorizar exclusivamente determinada localidade em busca de votos.

Dessa forma, a operacionalização das emendas parlamentares requer atenção quanto ao correto direcionamento dos recursos, a fim de evitar que sejam desperdiçados em localidades desprovidas de capacidade para utilizá-los de forma eficaz. Além disso, é importante considerar os aspectos paroquialistas envolvidos, onde deputados com maior experiência podem aproveitar melhor as oportunidades legislativas, mas também correm o risco de negligenciar a necessidade real de outros locais.

Na arena eleitoral onde o candidato ou partido controla os votos desde os bairros e regiões da cidade (vereadores e prefeitos), até estados inteiros (presidentes) e que por

ações políticas podem ou não manter este poder eleitoral por determinados períodos, o uso político do território implica relações de poder as quais se projeta nesse território, por meio da participação ou da representação política, o primeiro seria o controle direto, e o segundo, indireto.

3 O RN E AS MESORREGIÕES: VOTO E TERRITÓRIO

O estado do Rio Grande do Norte, localizado na região Nordeste do Brasil, possui uma população de 3.302.406 milhões de habitantes (IBGE, 2022) distribuída em 167 municípios. Em termos de área territorial, o Rio Grande do Norte abrange 52,8 mil km², equivalente a 3,42% da área do Nordeste e 0,62% da superfície do Brasil. No contexto econômico, destacam-se os setores de serviços, fruticultura irrigada, produção de sal marinho e turismo. Segundo o IBGE (2019) em seu Sistema de Contas Regionais, em 2017 o PIB per capita do Rio Grande do Norte foi de R\$ 18.333,19 (dezoito mil, trezentos e trinta e três reais e dezenove centavos), fazendo o estado ocupar apenas a 19^a colocação no Brasil.

Nos aspectos sociais, o estado apresenta 77,8% de urbanização, um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) médio com um índice de 0,684. Em relação à desigualdade social, o RN é o segundo estado do país com maior desigualdade de renda, os pobres tiveram uma redução de 30% da renda em 2021, enquanto mais ricos aumentaram 3%. O índice de Gini do rendimento domiciliar por pessoa foi de 0,587 em 2021 em 2020, o índice era de 0,512. (IBGE, 2022).

O que evidencia um estado enraizado em uma região historicamente marcada pela pobreza. O crescimento econômico tem sido historicamente desigual, gerando concentração de renda e resultando em índices críticos de desenvolvimento social, econômico e humano.

O IBGE dividiu o Rio Grande do Norte em quatro mesorregiões em 1989²: Agreste Potiguar, Central Potiguar, Leste Potiguar e Oeste Potiguar (Figura 1) e dezenove microrregiões.

Essas quatro divisões regionais não têm governos próprios, mas guardam consigo condições características de relacionamento econômico, social e cultural entre as populações; similaridades nas condições naturais de clima, composição de fauna e flora, solo, entre outros fatores; têm praticamente os mesmos problemas e limitações sociais, econômicos, tecnológicos etc. (MARQUES, 2020, p.26)

² É de conhecimento dos autores que existe uma atualização ocorrida em 2017 pelo IBGE, que divide o território em três regiões intermediárias e onze regiões imediatas. No entanto, a mudança não foi acompanhada por uma atualização nas políticas públicas e planejamentos que ainda usam o modelo das mesorregiões de 1989.

De maneira geral são compostas com municípios em sua grande maioria de pequeno porte, com menos de vinte mil habitantes, com baixa dinâmica econômica, com semelhanças, em sua maioria, aspectos ambientais, sociais e políticos.

Figura 01- Mapa das mesorregiões do estado do Rio Grande do Norte



Fonte: IBGE, 2017

Os municípios do RN veem se deparando com uma crise fiscal, declínio de atividades econômicas importantes historicamente, como atividade petrolífera, uma industrialização insipiente e uma crise climática, que somado esses elementos vem afetando as mesorregiões do estado. Analisando separadamente as mesorregiões:

A Leste Potiguar com 25 municípios é a menor em área, ocupando 12,3% do RN, mas é a mais importante por ser a mais populosa, devido à presença da capital Natal e sua região metropolitana, que além do polo político-eleitoral a mesorregião concentra as principais atividades econômicas do estado, como indústria, construção civil e serviços, sendo essa região a responsável por 55,5% do PIB estadual. A capital Natal, com 751.932 habitantes e os municípios conurbados da Região Metropolitana, enfrenta desafios sociais decorrentes da superpopulação dos principais centros urbanos. A falta de planejamento urbano, desigualdade social aliados com os indicadores educacionais têm contribuído para a segregação e aumento da violência nessas áreas. (SILVA; CLEMENTINO, 2022)

A mesorregião do Oeste Potiguar com 62 municípios é a maior em extensão, correspondendo a mais de 40% do território estadual. É a segunda região mais populosa, representando 25,9% da população do estado. Sua economia é impulsionada pela produção de fruticultura irrigada, sal marinho e petróleo, contribuindo com 25,3% do PIB estadual. Outros setores econômicos, como turismo, mineração e produção industrial de alimentos,

ainda têm potencial a ser explorado. A maior cidade é Mossoró, com 264.577 habitantes, é a principal cidade do interior e uma das mais ricas das cidades médias do Nordeste. No entanto, mesorregião enfrenta desafios sociais significativos com destaque para o crescimento dos índices de violência³ e vulnerabilidade social.

A Central Potiguar é composta por 37 municípios possui pouco dinamismo econômico. A menor cidade Ipueira, com 2.253 habitantes, e a maior Caicó, com 68.343 habitantes, são exemplos das disparidades nessa região. O PIB per capita, salário médio, educação e taxa de mortalidade infantil variam entre esses municípios, evidenciando as assimetrias presentes na mesma mesorregião. E por fim, o Agreste Potiguar é a região mais interiorana do estado, com 43 municípios é a terceira maior mesorregião, abriga 490.625 habitantes e possui baixa dinâmica econômica.

4 GEOGRAFIA DO VOTO NO RN

Na pesquisa fizemos o recorte territorial do Rio Grande do Norte, para isso, serão apresentados os dados relativos às eleições para deputados federais 2014 e 2018 no RN, buscando verificar a existência de deputados da mesorregião e sua atuação legislativa a partir de uma análise das emendas parlamentares de 2015-2022.

O número de eleitores no estado do Rio Grande do Norte foram de 2.326.152 em 2014 e 2.374.171 em 2018. A mesorregião Leste Potiguar é um importante reduto eleitoral, por concentrar uma quantidade significativa de eleitores no estado do Rio Grande do Norte, correspondendo o entorno de 40% dos votantes. Já a de menor protagonismo eleitoral é o Agreste Potiguar com 12,7% em 2018.

Estudos sobre geografia do voto fornecem importantes instrumentos para entender o comportamento dos agentes políticos e partidos políticos, principalmente no contexto da arena parlamentar. A análise dos dados eleitorais em diferentes escalas geográficas possibilita uma compreensão mais abrangente dos processos políticos. Ao examinar os resultados eleitorais por bairros, regiões, microrregiões e mesorregiões, podemos identificar e interpretar padrões espaciais de votação, entender as dinâmicas políticas e sociais em diferentes áreas e explorar as relações entre eleitorado e território.

³ Dados são do Anuário da Segurança Pública (2023) Mossoró, ocupa a 13ª posição do ranking de cidades mais violentas do país em 2022, com taxa de 63,5 mortes violentas por 100 mil habitantes.

Tabela 1: Eleitores do Rio Grande do Norte por mesorregião (2014 e 2018)

Mesorregião	Quantidade de eleitores (2014)	%	Quantidade de eleitores (2018)	%
Agreste Potiguar	355.796	15,2	301.859	12,7
Central Potiguar	314.308	13,5	378.419	15,9
Leste Potiguar	1.028.417	44,2	982.022	41,3
Oeste Potiguar	627.631	26,9	711.871	29,9
Total RN	2.326.152	*	2.374.171	*

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de dados do TSE (2014/2018).

Nas eleições de 2014 e 2018 além de decidirem os cargos para presidente, senador, governador e deputado estadual, os eleitores tiveram a opção de 406 candidatos em 2014 e 516 no ano de 2018 pleiteando 8 vagas para deputado federal. São esses que vão em busca dos redutos de votos em uma competitiva disputa.

Nos dois pleitos, tivemos o seguinte resultado em 2014 a renovação foi de 75% e 2018 apenas três deputados que cumprem mandato foram reeleitos: Rafael Motta (PSB), Walter Alves (MDB) e Fábio Faria (PSD). A votação mínima para deputado em 2014 foi de 64.445 (Betinho Rosado-PP) e a maior foi de 191.064 (Walter Alves- PMDB), já em 2018 a mínima foi de 70.350 mil (Fábio Faria- PSD) votos e a máxima 125.841 (Benes Leocádio- PTC) revelando uma disparidade no número de votos para obtenção do mandato, inclusive denotando que em 2018 a eleição foi mais competitiva (Quadro 1).

Quadro 1: Votação dos deputados federais eleitos no Rio Grande do Norte 2014 e 2018

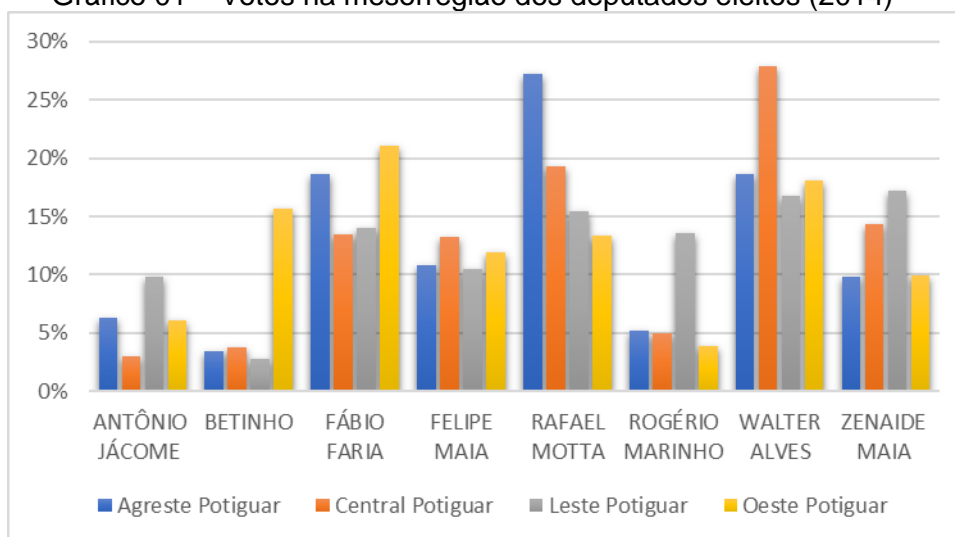
Ano	Deputados	Partidos	Votação	%
2014	WALTER ALVES	PMDB	191064	12.09%
	RAFAEL MOTTA	PROS	176239	11.15%
	FÁBIO FARIA	PSD	166427	10.53%
	DRA ZENAIDE MAIA	PR	134588	8.51%
	FELIPE MAIA	DEM	113722	7.19%
	ROGÉRIO MARINHO	PSDB	81534	5.16%
	JÁCOME	PMN	71555	4.53%
	BETINHO ROSADO	PP	64445	4.08%
2018	BENES LEOCÁDIO	PTC	125841	7,82%
	NATÁLIA BONAVID	PT	112998	7,02%
	JOÃO MAIA	PR	93505	5,81%
	RAFAEL MOTTA	PSB	82791	5,14%
	GENERAL GIRÃO	PSL	81640	5,07%

WALTER ALVES	MDB	79333	4,93%
BETO	PP	71092	4,37%
FÁBIO FARIA	PSD	70350	4,42%

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de dados do TSE (2014/2018).

Apesar das cidades mais populosas do estado serem Natal (751.300), Mossoró (264.577) e Parnamirim (252.716) a disputa para cargos competitivos precisam contemplar outras localidades. Os deputados federais sabem da importância de serem votados na maior quantidade de municípios possíveis. Olhando para as mesorregiões percebemos que todos os 8 deputados eleitos nos dois pleitos tiveram votação nas quatro mesorregiões.

Gráfico 01 – Votos na mesorregião dos deputados eleitos (2014)



Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de dados do TSE (2014/2018).

Na eleição de 2014 o deputado Felipe Maia (DEM) foi o deputado que mais equitativamente seus votos esteve distribuída entre as mesorregiões, em 2018 foi Walter Alves (PMDB), observando a biografia política de ambos o fato de serem filho de ex-governadores⁴ pode ter contribuído para esse cenário.

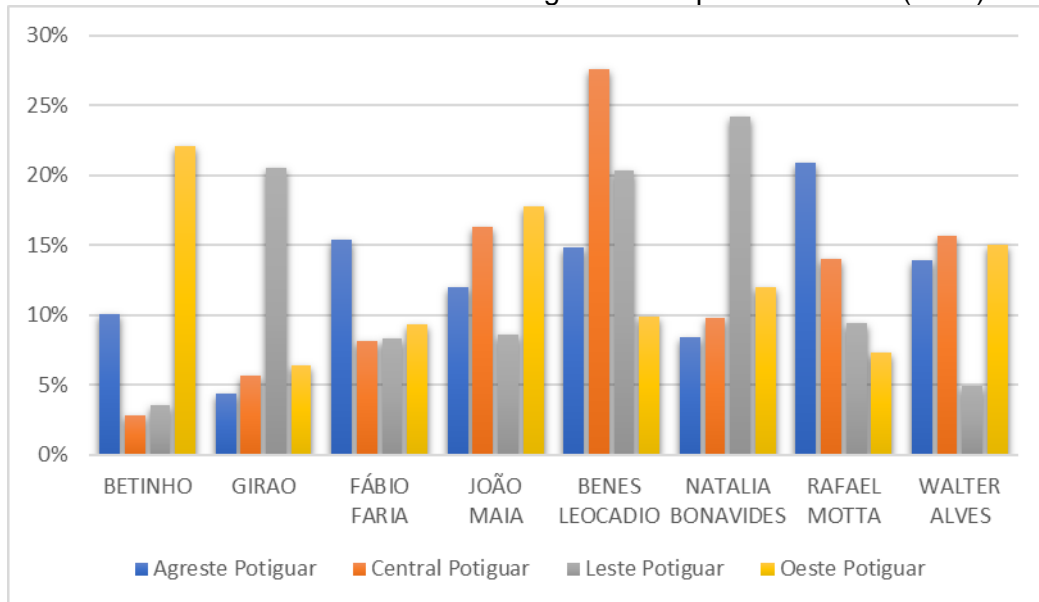
Segundo Ames (2003) as disputas eleitorais não se restringe apenas a embates ideológicos, mas também se estende à busca por espaço físico, o que acaba gerando padrões geográficos diferenciados no processo eleitoral. Nesse contexto, torna-se essencial compreender como o território é percebido em diferentes escalas e como esses padrões influenciam a representação política.

A luta por espaço pode ser interpretada como uma busca por influência em determinadas áreas geográficas, visando obter o apoio de comunidades locais e suas demandas específicas. Candidatos e partidos políticos muitas vezes adaptam suas

⁴ José Agripino (1983-1986/1991-1994) Garibaldi Alves (1995-2002)

estratégias conforme as particularidades de cada localidade, evidenciando a importância da geografia eleitoral (AMES, 2003)

Gráfico 02 – Votos na mesorregião dos deputados eleitos (2018)

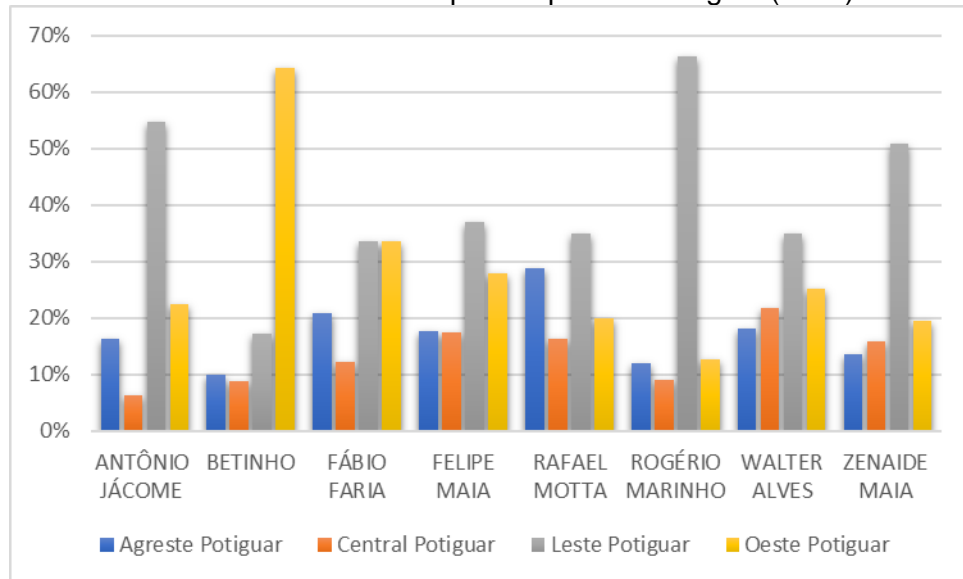


Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de dados do TSE (2014/2018).

As disparidades geográficas na competição eleitoral podem resultar em distorções na representação política. Algumas áreas podem ser privilegiadas em detrimento de outras, criando desigualdades na alocação de recursos e investimentos públicos. Essas distorções também podem acontecer de canalizar esforços em uma determinada localidade, que muitas vezes nem possuem demandas tão urgentes e estratégicas como outras. Além disso, a concentração de poder em determinadas regiões pode gerar um desequilíbrio na tomada de decisões.

Como já é consenso entender a importância da influência da geografia do voto é essencial verificar a representatividade política. Sendo assim ao total nos dois períodos analisados sete deputados federais tiveram 50% dos votos em uma única mesorregião. Em 2014 tivemos quatro deputados, a metade das cadeiras, cuja votação esteve em sua metade em alguma mesorregião, são eles (as): Antônio Jácome (PMN) 55%, Betinho Rosado (PP) 64%, Rogério Marinho 66% (PSDB) e Zenaide Maria (PR) 51%, como é possível verificar no Gráfico 03.

Gráfico 03 – Votos do deputado por mesorregião (2014)

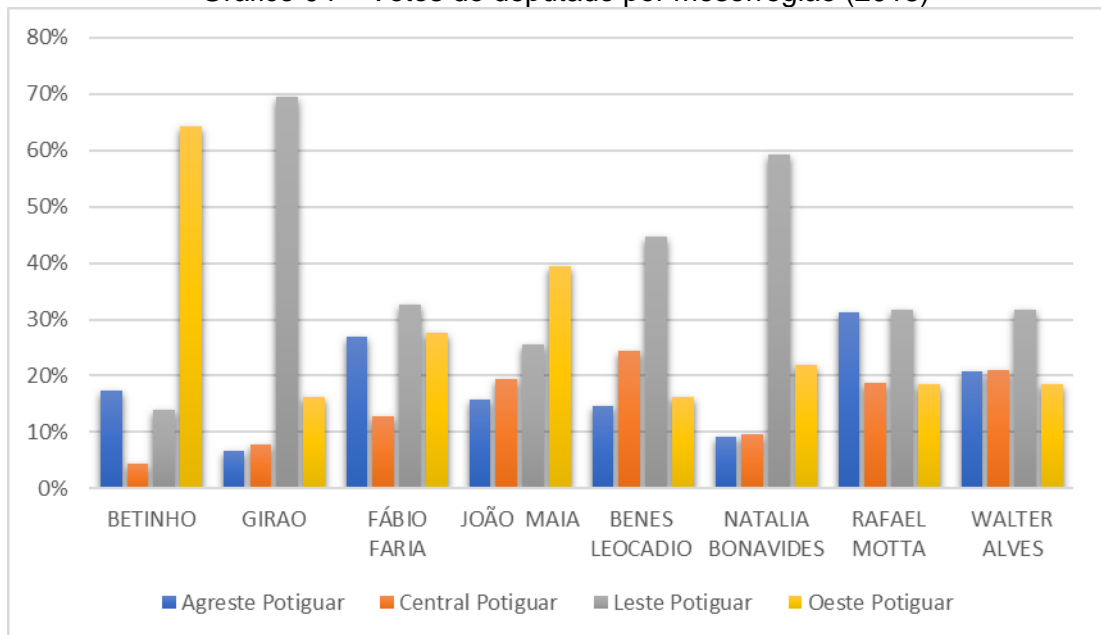


Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de dados do TSE (2014/2018).

A mesorregião com a maior quantidade de representantes foi a Leste Potiguar. Ou seja, dos quatro “deputados da mesorregião” três estão presentes na localidade, que além da Região Metropolitana, concentra a maior quantidade de eleitores do estado. Mas vale destacar, que ainda assim, para sua eleição, foi necessária a votação também em outros municípios.

Já em 2018 tivemos três deputados, são eles (as): Betinho Rosado (PP) 64%, General Girão 69% (PSL) e Nathália Bonavides (PT) 59%. A mesorregião Leste Potiguar se destaca novamente com essa abrangência, com dois deputados e votação concentrada na região e Betinho Rosado sendo o único presente nas duas eleições e sendo o único representante da mesorregião diferente da que pertence a capital do estado, como é possível verificar no Gráfico 4.

Gráfico 04 – Votos do deputado por mesorregião (2018)



Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de dados do TSE (2014/2018).

Os resultados acima apresentados demonstram a importância do recorte territorial para a vitória nas eleições. Contudo, é importante verificar se o processo eleitoral reflete a atuação dos legisladores. O que pode evidenciar um cenário nas demais regiões de uma sub-representação, em comparação as regiões com maior quantidade de eleitores. Isso porque o controle dos votos desde os bairros e regiões da cidade, ou no nosso caso as mesorregiões, implica relações de poder as quais se projeta nesse território, por meio da participação ou da representação política.

Com o objetivo de consolidar sua imagem perante o eleitorado e garantir votos para a reeleição, os parlamentares concentram seus esforços no Congresso Nacional em obter benefícios específicos para suas bases eleitorais. Utilizam práticas como a patronagem e o clientelismo para perpetuar sua popularidade junto aos eleitores. Assim, é comum observarmos políticos estabelecendo alianças conforme a conveniência da conjuntura eleitoral, firmando acordos que tendem a ser mais pragmáticos e voltados para interesses pontuais. Sendo assim, é fundamental considerar os impactos desse foco em benefícios locais que podem impactar nas políticas públicas, uma vez que, acabam por deixar fora de sua agenda temas de natureza universalista que contemple todo o estado, ou até mesmo uma real necessidade em outro território. Considerando a votação dos deputados nos anos de 2014 e 2018, agora buscamos compreender a atuação desses legisladores por meio da análise das emendas parlamentares aprovadas nos anos de 2015 a 2022.

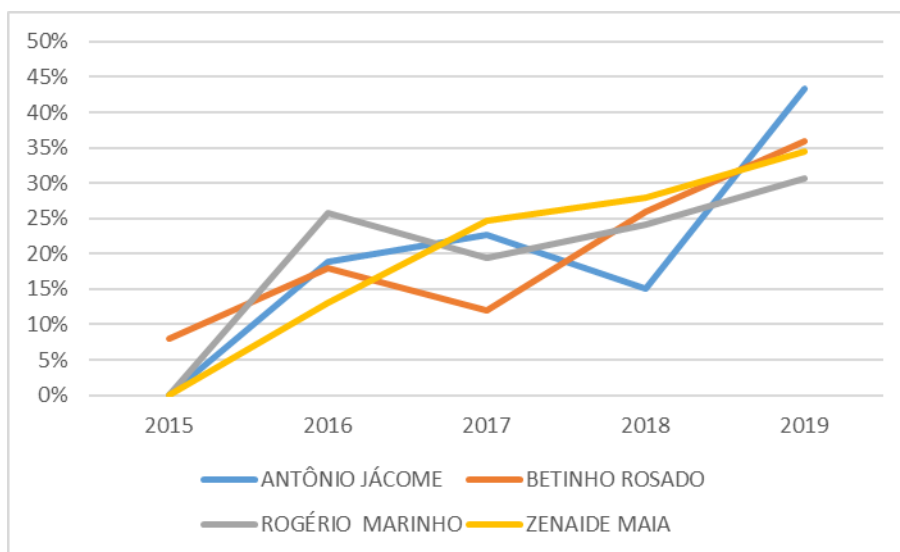
Como sinalizamos no resultado eleitoral de 2014 e 2018 o único deputado que saiu da predominância da mesorregião do Leste e com a reeleição, foi o deputado Betinho

Rosado, na região Oeste, que é um reduto de votações oriundo de família Rosado, grupo que domina muitos anos a política, mas especificamente a segunda maior cidade do estado, Mossoró, assim como conseguem capitanear votos dos municípios do entorno, onde a influência dos prefeitos com o apoio do deputado traria o apoio do prefeito e o voto daquele município.

Essa prática comum faz com que além das transferências legais, as de natureza legislativa seja um recurso buscado pelos municípios, já que a relação direta do deputado com o prefeito poderia trazer ganhos dentro do reduto. A pesquisa não buscou correlacionar se o apoio dos prefeitos aos deputados federais influencia na destinação de insumos e emendas para o município, mas verificamos se as emendas tem o mesmo destino dos votos.

A emenda parlamentar é uma ferramenta essencial que concede aos deputados e senadores a possibilidade de promover alterações no orçamento anual. Em especial, as emendas individuais impositivas, quando apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual, têm o poder de alocar recursos para órgãos ou entidades da administração pública, tanto direta como indireta, dos entes federativos, além de também podem beneficiar consórcios públicos, organizações da sociedade civil ou serviços sociais autônomos. No gráfico abaixo observamos o total de emendas de 2015 a 2019 destinadas pelos deputados eleitos em 2014 tem uma intensificação gradual das emendas, mas todos apresentaram oscilações. Percebemos uma queda acentuada no ano de 2017, com menor variação para Rogério Marinho.

Gráfico 05 – Emendas em porcentagens dos deputados de 2014 durante os anos 2015-2019.

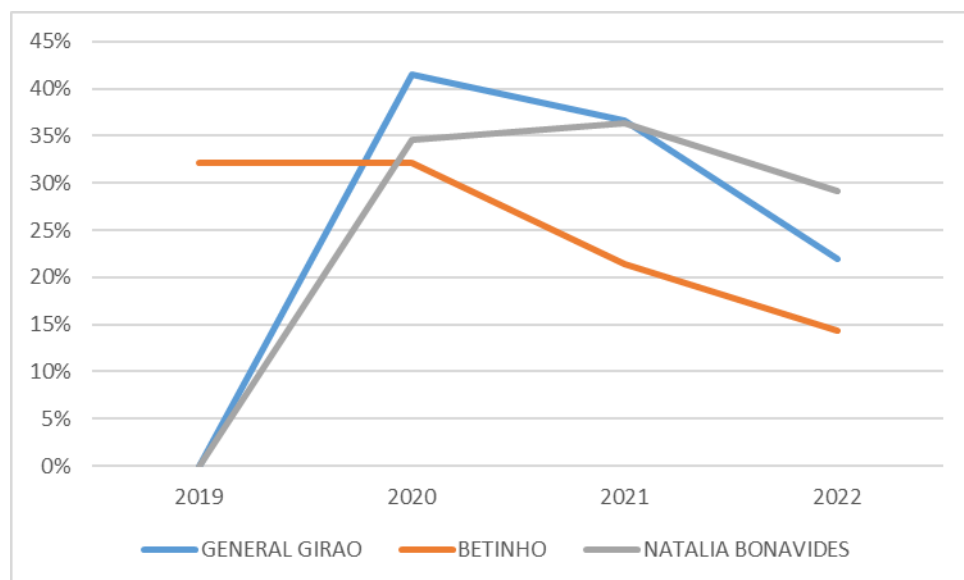


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pelos autores, 2023.

Os anos de eleição e pós-eleições são os períodos alvos de destinação de emendas. O período de eleição é um evento importante pois as destinações de emendas têm influência e interferência na eleição e ascensão do deputado. É nesse período que a fortificação do paroquialismo aumenta em resultado da prática clientelista e da disputa eleitoral, o que promove o aumento de emendas neste determinado espaço-tempo.

Nos anos de 2018, percebe-se uma porcentagem significativa de emendas parlamentares em 2020, sendo o Coronel Girão com maior autoria, Betinho Rosado tem uma tendência de queda, assim como Natália em 2022. Como podemos verificar no Gráfico 6.

Gráfico 06 – Emendas em porcentagens dos deputados de 2018 durante os anos 2019-2022



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pelos autores, 2023.

Verificamos anteriormente que a eleição de 2014 para 2018 se tornou mais acirrada e os deputados começaram a entender o papel das emendas para uma possível reeleição, tendo em vista a ascensão de novos atores políticos no cenário eleitoral. As emendas muitas vezes não chegam onde realmente precisa. Políticos são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais em primeiro lugar, "suas finanças particulares" (AMES, 2003, p. 21) e a cavar projetos e recursos para suas clientelas específicas.

Existem variados critérios disponíveis para avaliar a utilização dos recursos públicos, muitos dos quais demandam dados que nem sempre estão prontamente acessíveis. No contexto das emendas, entretanto, surge uma oportunidade específica para avaliação ao fazer uso das informações referentes à alocação desses recursos no território e em áreas

específicas. No entanto, nos resultados dessas pesquisas encontramos atores políticos diferentes atuações, sem praticamente a presença desse tipo de parlamentar “estratégico”. Quando analisamos as emendas por localidades percebemos que não existe uma destinação estratégica para as mesorregiões dos deputados, na verdade todos os parlamentares tem como a grande maioria das suas emendas o estado como um todo, como podemos observar no Quadro 2.

Quadro 02 – Emendas em porcentagens dos deputados por localidade destinada durante os anos (2015-2022)

	Deputado	Leste	Oeste	Agreste	Central	RN	Múltiplo	Outros estados	Nacional
2014	Antônio Jácome	8%	13%	11%	2%	62%	2%	2%	0%
	Betinho Rosado	2%	10%	10%	2%	70%	0%	0%	6%
	Rogério Marinho	6%	5%	2%	2%	74%	2%	0%	10%
2018	Zenaide Maia	3%	0%	2%	3%	77%	0%	0%	15%
	Betinho Rosado	0%	5%	11%	0%	77%	0%	0%	7%
	General Girão	2%	2%	0%	0%	71%	0%	10%	15%
	Natalia Bonavides	2%	0%	0%	0%	89%	0%	0%	9%

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pelos autores, 2023.

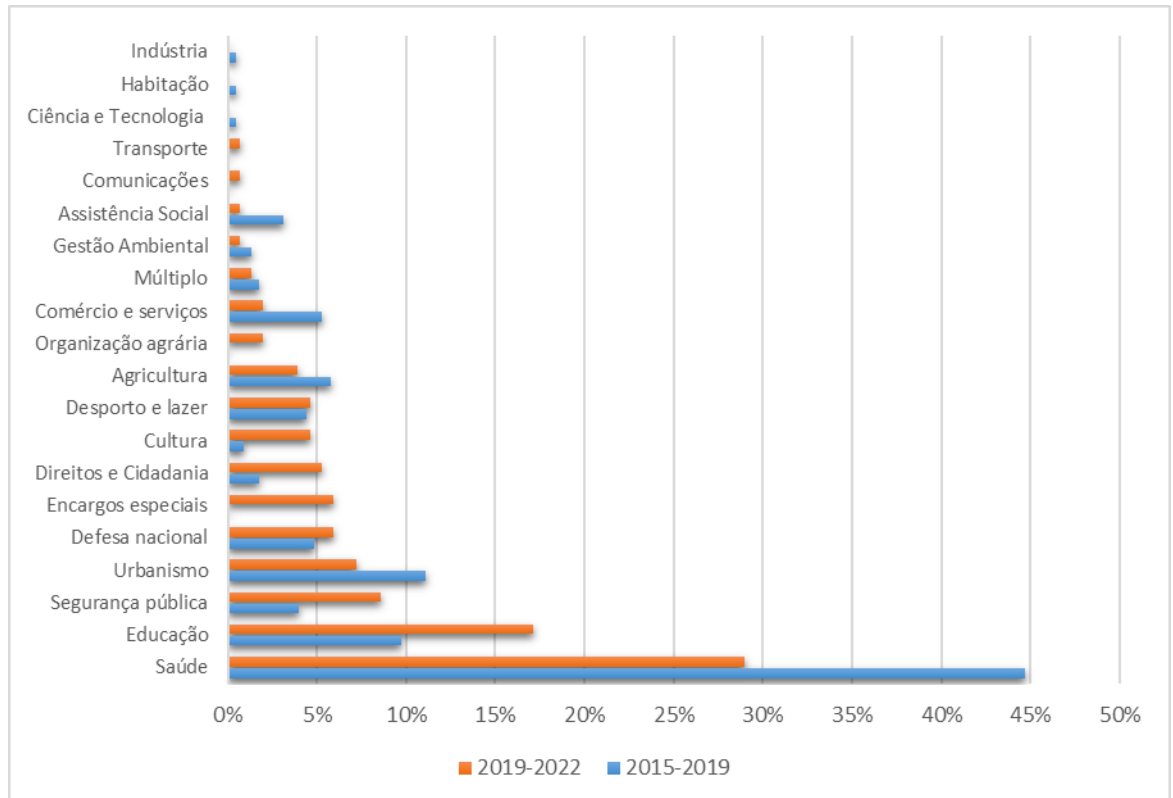
As emendas desempenham um papel crucial no fortalecimento da atuação parlamentar, permitindo que os legisladores direcionem recursos para projetos e programas que considerem prioritários. Com a possibilidade de indicar investimentos específicos em áreas relevantes, os parlamentares podem contribuir de forma mais efetiva para a melhoria da infraestrutura, da educação, da saúde, do desenvolvimento social e de diversas outras políticas públicas.

A aprovação de emendas pode representar uma via para viabilizar obras e serviços públicos de relevância para as localidades. No entanto, é frequente que muitos municípios enfrentem dificuldades na concretização dessas emendas, sendo essa situação motivada por variados fatores. Entre eles, destaca-se a limitação de infraestrutura municipal, assim como uma eventual falta de clareza na gestão dos recursos destinados, o que pode inclusive ser uma hipótese do porquê do direcionamento das emendas para o estado e não

para os municípios. Além disso, existe a possibilidade de que tais direcionamentos não sejam efetivados pelo executivo.

No gráfico abaixo trazemos essa distribuição de emendas por área de destinação. A grande parte dos recursos são para a saúde e educação em ambos os anos.

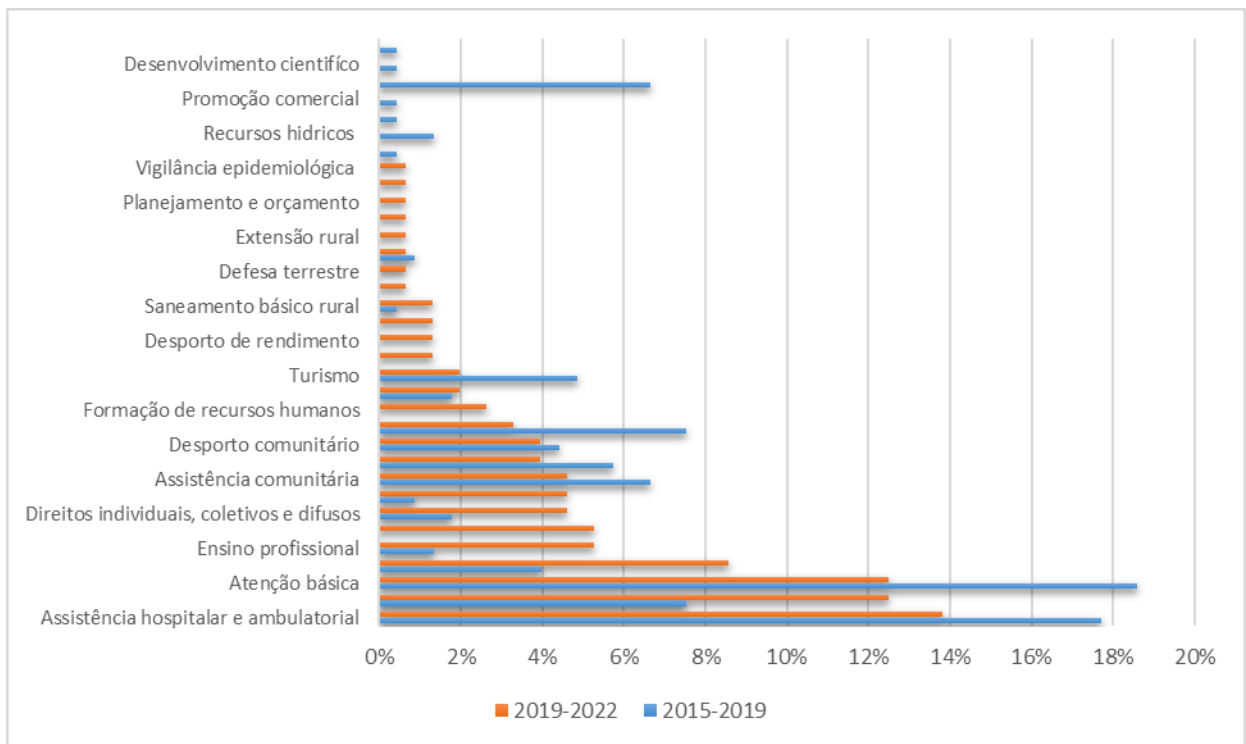
Gráfico 07 – Emendas por função destinada durante os anos (2015-2022)



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pelos autores, 2023.

Em detalhe da área, as subfunções das emendas, são voltadas principalmente para atenção básica e assistência hospitalar e ambulatorial, ambas no âmbito da saúde. É de suma importância destacar a ênfase na distribuição das emendas, visando uma compreensão mais aprofundada da disseminação desses recursos pelo território. Isso se deve ao fato de que o conceito de necessidade fiscal engloba os custos ligados aos serviços públicos essenciais demandados por cada localidade, os quais oscilam conforme as particularidades da população ou da área em questão.

Gráfico 08 – Emendas por subfunção destinada durante os anos (2015-2022)



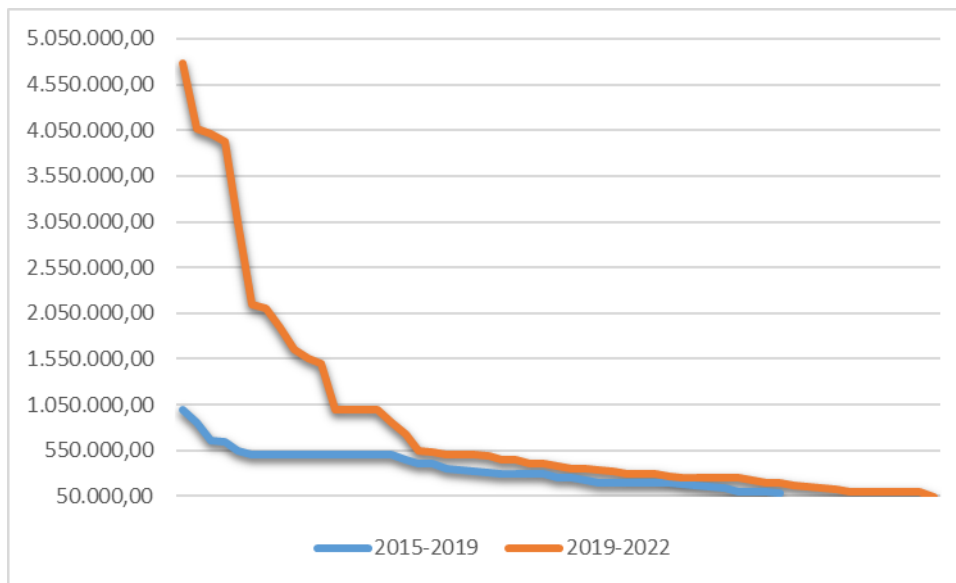
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pelos autores, 2023.

Os órgãos que compõem a administração federal anualmente delineiam seus planos, incluindo a formulação dos projetos de lei do Plano Plurianual – PPA – e da Lei Orçamentária Anual – LOA. No âmbito desse processo, ocorre a análise minuciosa dos projetos de leis orçamentárias. O ponto de partida no Congresso Nacional é o momento de recebimento da proposta encaminhada pelo Poder Executivo. É nesse estágio que os legisladores direcionam suas propostas de alocar recursos às áreas necessitadas de cada localidade.

As emendas podem ser propostas por bancadas estaduais, comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como pelos próprios parlamentares, caracterizadas como emendas individuais. Valores e critérios de admissibilidade são definidos no relatório preliminar. Uma vez analisadas por um relator, elas passam pelo processo de aprovação ou reprovação. Daí a vital importância de os projetos submetidos serem concisos e detalhados para assegurar uma aprovação célere.

No gráfico abaixo, observamos o montante das despesas empenhadas destinadas. Torna-se evidente, a partir do quadro 2, que a maioria das emendas é direcionada ao estado em sua totalidade e com maiores valores 2019-2022.

Gráfico 09 – Valor das emendas dos deputados durante os anos (2015-2022)



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaborado pelos autores, 2023.

Nos dados da pesquisa não percebemos uma tendência de utilização de emendas parlamentares para atender a interesses particulares nos redutos eleitorais dos “deputados da mesorregião”. Apesar de não ser a realidade para os anos da pesquisa, não podemos desconsiderar que o recorte não tenha evidenciado aspectos já apontados pela literatura, das emendas funcionarem como instrumentos de barganha entre parlamentares e prefeitos. Mas independente dos achados, é fato os municípios enfrentam limitações significativas no âmbito fiscal, com pouca capacidade de investimentos. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008).

As análises tornam evidente que a dinâmica das emendas varia ao longo dos anos. O gráfico revela um aumento significativo no início das legislaturas. E vale destacar que é crucial sublinhar que a experiência do deputado se aprimora com o tempo, permitindo uma compreensão mais nítida da dinâmica legislativa. Além disso, uma análise mais profunda dos dados revela que, em um determinado momento os deputados direcionam recursos para novas áreas, mas que particularmente não são aquelas que possuíam uma base eleitoral robusta no estado.

O deputado sempre busca novos votos visando novas alianças. Mesmo com a destinação das emendas não confirma a nossa hipótese, é importante que seja entendido como se dá a dinâmica da distribuição do candidato e foi o que apresentamos na pesquisa. É essencial que a primazia da qualidade do dispêndio público comece com os representantes do povo, os quais desfrutam do privilégio de moldar o orçamento. Mas que não devam ocorrer não em prol de interesses pessoais, tampouco para viabilizar barganhas interinstitucionais, mas sim com a finalidade de conferir à peça orçamentária um caráter

transformador ao passar pelo crivo do Congresso Nacional. É por meio desse processo que as políticas públicas e os investimentos em áreas cruciais como educação, saúde e segurança podem ser implementados com qualidade, sem que haja desperdício dos recursos públicos. De maneira válida, tem se intensificado a exigência da sociedade nesse sentido, representando uma abordagem oposta à alocação prioritária de recursos públicos para fins individuais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante as eleições, os candidatos competem por votos tanto com seus colegas de partido quanto com adversários de outras siglas. Diante desse panorama, torna-se evidente que os deputados são incentivados a priorizar seus distritos eleitorais. Em consideração à importância das ações dos deputados, a análise da geografia do voto visa a compreender como esses votos estão distribuídos espacialmente. O ambiente escolhido pela pesquisa foram as mesorregiões do RN, afim de perceber a influência eleitoral ao longo de duas legislaturas.

A análise revelou temos 7 deputados cujos 50% dos votos concentraram em uma mesorregião, sendo a Leste Potiguar, o espaço predominante. A única exceção foi o deputado federal Betinho Rosado possui redutos sólidos na região Oeste Potiguar. Ao examinar as emendas não ficou evidente que os candidatos adotam uma abordagem estratégica ao considerar os redutos eleitorais prioritários na destinação das emendas, contrariando a ideia de que a destinação de emendas parlamentares emerge como uma ferramenta crucial no período eleitoral. No entanto, outras variáveis podem ter sido determinantes nos resultados, mas que podem ser objeto de estudos futuros, como a própria falta de capacidade dos municípios em executá-las, por isso da destinação prioritária para o estado como um todo.

Emendas parlamentares nem sempre são executadas e podem ser devolvidas caso os municípios não tenham capacidade de implementá-las. Para garantir uma alocação eficaz dos recursos públicos, contudo, é importante ressaltar que a distribuição e execução das emendas parlamentares precisam ser pautadas pela transparência e responsabilidade, garantindo que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente e em consonância com os interesses da população. O uso adequado desse instrumento é essencial para evitar desvios, garantindo que os benefícios alcancem aqueles que mais necessitam e que as iniciativas impulsionadas sejam verdadeiramente voltadas para o bem comum.

REFERÊNCIAS

- AMES B. Os entraves da democracia no Brasil, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.
- AMES, B., Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, 57(2), pp.201-225. 1995.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de Andrade. Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angêla Lucia. Natal: transformação na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letras capital, 2015.
- ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2023.
- AVELINO, G.; Biderman, C. & Silva, G.P., 2011. A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações. *Dados*, 54(2), pp.319-347. DOI: 10.1590/s0011-52582011000200004» <https://doi.org/10.1590/s0011-52582011000200004>
- BEZERRA, M. O. "Políticos, representação política e recursos públicos". *Horizontes Antropológicos Porto Alegre*, vol. 7, nº 15, p. 181-207, jul. 2001.
- CARVALHO, Nelson Rojas. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.
- _____. "Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil". *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, vol. 11, nº 22, p. 367-384, jul.- dez. 2009.
- FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (2008). Política Orçamentária no Presidencialismo de (1ª edição ed.). Rio de Janeiro: FGV
- MARQUES, Demétrius de Oliveira. Estado e desenvolvimento humano: o mapa das mesorregiões do Rio Grande do Norte desenhado pelas administrações públicas municipais. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.
- TERRON, Sônia. Geografia Eleitoral Em Foco. *Revista Em Debate*, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 8-18, 2012.
- SANTOS, Diego A dos. Geografia do voto: breves apontamentos. 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Anais...2015. Disponível: < <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DiegoSantos.pdf>>. Acessado em: 30.maio.2023.
- SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda.(Org.). Reforma Urbana e Direito à cidade: Natal. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- ZANFOLIN, Doraci Elias. Geografia Eleitoral: reforma política e uso do território brasileiro. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geografia, Universidade de São Paulo, 2006.